

Katowice, dnia 1 lutego 2019 r.

Urząd Miasta Sosnowiec
Wydział Administracyjno-Gospodarczy
2019-02-05, 7683/2019



Rada Miasta Sosnowiec
Al. Zwycięstwa 20
41-200 Sosnowiec

Do wiadomości:

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
Dyrektor Regionalny Zarządu Gospodarki Wodnej
w Gliwicach
ul. Sienkiewicza 2
44-100 Gliwice

Dotyczy: projektu Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Sosnowiec

Szanowni Państwo,

Działając w imieniu ArcelorMittal Poland S.A. z siedzibą w Dąbrowie Górniczej (dalej zwany **AMP**), w związku z prowadzonymi przez Radę Miasta Sosnowiec pracami dotyczącymi uchwalania Regulaminu Dostarczania Wody i Odprowadzania Ścieków na terenie Gminy Sosnowiec (zwany dalej **Regulaminem**) podnoszę co następuje.

AMP jako odbiorca usług w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 r. jest bezpośrednio zainteresowany uchwalaniem Regulaminu odpowiadającego przepisom prawa.

Z uwagi na powyższe – aby zapobiec nieprawidłowościom w tym zakresie – jako Kancelaria zwróciliśmy się o udostępnienie informacji o aktualnych pracach nad Regulaminem w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Po przeanalizowaniu otrzymanych materiałów zauważyliśmy, iż procedowany przez Państwa projekt Regulaminu - jest w znacznej części niezgodny z przepisami prawa, a w szczególności z treścią art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Jednocześnie niezgodność ta wynika nie tylko z okoliczności podnoszonych już w opinii Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach – ale z innych także okoliczności, na które zwracamy uwagę poniżej.

Tym samym jako pełnomocnik AMP zwracam się do Rady Miasta Sosnowiec z wnioskiem aby dalsze procedowanie projektu Regulaminu doprowadziło do uchwalenia Regulaminu zgodnego z przepisami prawa, co winno zabezpieczyć Radę Miasta Sosnowiec przed skutecznym zaskarżeniem uchwalonego przez Radę Miasta Regulaminu do sądów administracyjnych.

Należy bowiem w tym miejscu zauważyć, iż regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków – jako uchwała Rady Miasta (tj. Gminy) może być zaskarżony do sądów administracyjnych - przez każdego, kto ma w tym interes prawny, a więc także przez AMP, jako przez podmiot zobowiązany do stosowania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zgodnie z treścią art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym:

1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.
2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił.

W związku z powyższym w pierwszej kolejności wnoszę o uwzględnienie na etapie procedowania Regulaminu, zastrzeżeń wynikających z opinii wydanych przez Organ Regulacyjny - Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach - w których to opiniach Organ Regulacyjny wypunktował błędy przygotowywanego projektu Regulaminu i które to stanowisko Organu Regulacyjnego podziela również AMP.

Jednocześnie AMP oświadcza, iż po przeanalizowaniu treści przygotowanego przez Państwa projektu Regulaminu oraz opinii Organu Regulacyjnego - **AMP uznał, iż koniecznym jest uzupełnienie argumentacji podnoszonej już przez Organ Regulacyjny w swoich opiniach poprzez odwołanie się do innych istniejących orzeczeń sądowych, nie powołanych w opinii Organu Regulacyjnego, a jednocześnie w których to orzeczeniach uznano, iż zapisy analogiczne do zapisów Państwa Regulaminu zostały uznane za sprzeczne z przepisami prawa w tym w szczególności sprzeczne z treścią art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.**

I. **Kwestia sposobu kontroli przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych**

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zawartego w projekcie regulaminu projektowanego **rozdziału 5 obejmującego sposób kontroli przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, który to rozdział obejmuje tylko jedną paragraf, tj. § 10.**

Otóż jak wynika z przeanalizowanych dokumentów – w tym zakresie pierwotnie Organ regulacyjny zakwestionował cały rozdział projektu regulaminu z uwagi na fakt, iż uznał, że kwestie te nie stanowią w ogóle przedmiotu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Takie stanowisko Organu regulacyjnego – wskutek wniesionego zażalenia - zostało zakwestionowane przez Organ II instancji – z uzasadnieniem, iż „*Postanowienia te nie są obligatoryjne, lecz również nie zachodzi przesłanka ich eliminacji z aktu prawa miejscowego, ponieważ nie mają charakteru cywilnoprawnego.*”

Stąd też ostatecznie w kolejnej opinii Organu regulacyjnego – znalazło się jedynie stwierdzenie, iż „*Uregulowania zawarte w rozdziale 5 zatytułowanym „sposób kontroli*

przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych" nie są obligatoryjne. Nie zachodzi jednak przesłanka do ich eliminacji z aktu prawa miejscowego, gdyż nie mają charakteru cywilnoprawnego."

Należy jednak zauważyć, iż jak wynika z powyższego – **w ramach ww. opinii analizowano jedynie możliwość ujęcia w regulaminie ww. zakresu przedmiotowego, natomiast w ogóle nie objęto rozważaniami samej proponowanej treści rozdziału 5 regulaminu.**

Należy, bowiem zauważyć, iż sam fakt, że objęcie regulaminem kwestii sposobu kontroli przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do regulaminu – jest dopuszczalne, **nie oznacza, iż konstruując te przepisy można zignorować zasady ogólne dotyczące sposobu tworzenia regulaminu** (np. zakaz powtarzania przepisów prawa wyższego rzędu np. ustaw lub rozporządzeń), **a zwłaszcza nie można wprowadzać regulacji sprzecznych z takimi przepisami.**

Z uwagi na powyższe należy zauważyć, iż **projektowane zapisy, a zwłaszcza § 10 ust. 3 projektu regulaminu - są sprzeczne z:**

- **przepisami rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, jak również z**
- **postanowieniami normy PN-ISO 5667-10:1997, tj. z normą określającą *Jakość wody - Pobieranie próbek - Wytyczne pobierania próbek ścieków.***

Jeżeli chodzi o kwestię relacji projektu regulaminu z przepisami ww. rozporządzenia to sytuacja przedstawia się następująco.

Zgodnie z § 10 ust. 1 projektu regulaminu: *1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne prowadząc kontrolę ilości i jakości ścieków przemysłowych wprowadzanych do jej urządzeń kanalizacyjnych ustala miejsce, sposób i częstotliwość poboru kontrolnych próbek. Pobór kontrolnych próbek odbywa się po zawiadomieniu odbiorcy usług o zamiarze przeprowadzenia kontroli i w obecności jego upoważnionego przedstawiciela.*

Ww. punkt regulaminu jest całkowitym powtórzeniem § 11 ww. rozporządzenia, z tym, że zawarte w przepisie rozporządzenia dwa ustępy – w regulaminie zostały połączone w jeden.

Przepis rozporządzenia brzmi następująco:

- 1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne prowadząc kontrolę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych, ustala miejsce, sposób i częstotliwość poboru kontrolnych próbek.*
- 2. Pobór kontrolnych próbek odbywa się po zawiadomieniu dostawcy ścieków przemysłowych o zamiarze przeprowadzenia kontroli i w obecności upoważnionego przedstawiciela dostawcy ścieków przemysłowych.*

Zatem taka regulacja w regulaminie jest niedopuszczalna, jako, że nie budzi wątpliwości, że regulamin nie może przepisywać przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a zwłaszcza nie może ich modyfikować – właściwe orzecznictwo przytoczono poniżej.

Następnie § 10 ust. 2 projektu regulaminu stanowi: *2. Jakość ścieków kontrolowana jest na podstawie próbki średniej dobowej, proporcjonalnej do przepływu, zmieszanej z*

próbek pobranych w odstępach co najwyżej dwugodzinnych. Poboru próbek dokonuje się w miejscu reprezentatywnym dla odprowadzanych ścieków. W przypadku odczynu i temperatury wartości odnoszą się do próbek jednorazowych pobranych losowo.

Ww. przepis projektu regulaminu jest nawiązaniem do § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, który to przepis stanowi:

2. Dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia powinny być spełnione w próbce średniej dobowej, proporcjonalnej do przepływu, zmieszanej z próbek pobranych przez dostawcę ścieków przemysłowych ręcznie lub automatycznie, w odstępach co najwyżej dwugodzinnych. W przypadku odczynu i temperatury wartości odnoszą się do próbek jednorazowych pobranych losowo.

W tym przypadku jednak w naszej ocenie można zgodzić się na taką regulację regulaminu, gdyż jak widać przepis ten wprowadza zasadę, iż stanowi on realizację ww. zapisu § 10 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym to przepisem przedsiębiorstwo ustala sposób poboru próbek, co powinno czynić uwzględniając obowiązujące przepisy prawa. W tym wypadku regulamin obligowałby przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do pobierania próbek wg tej samej zasady, która wiąże dostawcę ścieków z mocy ww. przepisu rozporządzenia – co z jednej strony powoduje spójność regulacji, a z drugiej powinno zagwarantować porównywalność wyników badań.

Natomiast ww. regulacja winna być uzupełniona o obowiązek uprzedniego zwrócenia się przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do dostawcy ścieków, o dane, o których mowa w § 5 ww. rozporządzenia.

*Zgodnie, bowiem z § 5 tego rozporządzenia Dostawca ścieków przemysłowych udostępnia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu niezbędne **dane o rodzaju i wielkości produkcji i stosowanych procesach technologicznych oraz o gospodarce ściekowej w zakładzie, w celu określenia ilości i czasowego rozkładu dopływu ścieków przemysłowych oraz rodzaju ich zanieczyszczenia.***

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może pobierać próbek bez takich danych, gdyż nie sposób wówczas określić prawidłowej metodologii ich poboru uwzględniającej zasadę z § 10 ust. 2 rozporządzenia i § 10 ust. 2 projektu regulaminu.

Natomiast absolutnie sprzeczny z ww. zasadami wynikającymi z rozporządzenia jest projektowany przepis § 10 ust. 3 regulaminu.

Przepis ten ma stanowić, iż

W przypadku, w którym charakterystyka techniczna posiadanych przez odbiorcę usług urządzeń kanalizacyjnych lub urządzeń pomiarowych uniemożliwia kontrolę jakości ścieków na zasadach określonych w ust. 2, w szczególności w związku z brakiem urządzeń pomiarowych służących do ustalenia wielkości przepływu ścieków, jakość ścieków kontrolowana jest na podstawie próbki powstałej po zmieszaniu nie mniej niż trzech próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut. Jeżeli wprowadzanie ścieków trwa krócej niż jedną godzinę jakość ścieków kontrolowana jest na podstawie próbki powstałej po zmieszaniu odpowiednio mniejszej ilości próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut czasu. Poboru próbek dokonuje się w miejscu reprezentatywnym dla odprowadzanych ścieków. W przypadku odczynu i temperatury wartości odnoszą się do próbek jednorazowych pobranych losowo.

Otóż żaden przepis prawa nie pozwala przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu na odstępianie od zasad poboru próbek wynikających z § 10 ust. 2 rozporządzenia i § 10 ust. 2 projektu regulaminu.

W żadnym wypadku usprawiedliwieniem co do odstępstwa od ww. zasady nie może być w szczególności charakterystyka techniczna posiadanych przez odbiorcę usług urządzeń kanalizacyjnych – choćby dlatego, że to nie jest element wymieniony w § 5 ww. rozporządzenia.

Jednocześnie akurat przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne prowadzące działalność na terenie miasta Sosnowiec dysponuje przecież odpowiednią infrastrukturą techniczną pozwalającą na łatwe spełnienie ww. wymagań zawsze – bez względu na rodzaj infrastruktury technicznej odbiorcy. Tymi urządzeniami są tzw. automaty do poboru próbek, które są zamontowane w specjalnej przyczepie. Przedsiębiorstwo podstawia taką przyczepę obok studzienki kontrolnej, i specjalny automat pobiera próbki przez całą dobę gwarantując ich reprezentatywność.

Projektowany przepis pozostaje też w sprzeczności z postanowieniami aktualnej normy PN-ISO 5667-10:1997, tj. normy określającej Jakość wody - Pobieranie próbek - Wytyczne pobierania próbek ścieków – o czym niżej.

Załącznik: norma PN-ISO 5667-10:1997

Należy też zauważyć, jeżeli w regulaminie miałyby dojść do szczegółowego uregulowania zasad kontroli przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych – to powinno się tego dokonać poprzez wprowadzenie przepisów w pełni zgodnych z postanowieniami aktualnej normy w tym zakresie.

W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące postanowienia ww. normy pozostające w rażącej sprzeczności z projektowanym § 10 ust. 3 Regulaminu.

5.1.1 Postanowienia ogólne

Niniejszy arkusz ISO 5667 dotyczy technik pobierania próbek, możliwych do zastosowania w różnych rodzajach miejsc, na przykład:

- a) *wewnątrz zakładów przemysłowych (np. z różnych strumieni ścieków surowych);*
- b) **w punktach odprowadzenia ścieków z zakładów przemysłowych (połączone ścieki surowe);**
- c) *w sieciach kanalizacji miejskiej obejmującej przewody ciśnieniowe i grawitacyjne;*
- d) *wewnątrz oczyszczalni ścieków;*
- e) *w odpływach z oczyszczalni ścieków.*

W każdym przypadku jest ważne, aby wybrane miejsca były reprezentatywne dla strumienia badanych ścieków.

*Przed wyborem miejsc pobierania próbek w kanalizacji zaleca się **najpierw rozpoznanie systemu kanalizacyjnego**. Analizując schematy systemu kanalizacyjnego można określić rozmieszczenie tych miejsc. W celu upewnienia się, że przebieg przewodów kanalizacyjnych i drogi przepływu ścieków są zgodne ze schematem należy, jeżeli jest to konieczne, wykonać dodatkowe badania terenowe, używając chemicznych substancji wskaźnikowych. **Należy również upewnić się, że wybrana lokalizacja umożliwia pobieranie reprezentatywnych próbek.***

Należy powołać się na wytyczne opracowywania programów pobierania próbek podane w ISO 5667-1.

5.1.2 Pobieranie próbek z urządzeń kanalizacyjnych, kanałów ściekowych i studzienek

Przed przystąpieniem do pobierania próbek zaleca się **oczyszczenie ścian wybranych miejsc pobierania próbek z osadów nieorganicznych, osadów ściekowych i obrostów bakteryjnych itd.**

Próbki należy pobierać w miejscach, w których ścieki mają duży burzliwy przepływ, zapewniający dobre ich wymieszanie. Z powodu braku dostępu i trudności zapewnienia bezpieczeństwa oraz braku energii elektrycznej wykorzystanie najlepszych miejsc do pobierania próbek jest często niemożliwe.

Przepływy laminarne mogą często występować również w kanałach ściekowych zwykle projektowanych w sposób umożliwiający zarówno odprowadzenie ścieków i wód burzowych i/lub zdarzających się wyższych przepływów. **W razie braku miejsca z burzliwym przepływem warunki takie można stworzyć, zmieniając charakter przepływu np. za pomocą przegrody lub tamy. Urządzenie to powinno być wykonane w taki sposób, aby nie wystąpiła sedymentacja. Zaleca się, aby punkt pobierania próbek zawsze znajdował się poniżej urządzenia, z reguły w odległości co najmniej trzykrotnej średnicy przewodu.** Wlot sondy do pobierania próbek powinien być zwrócony w kierunku przepływu, lecz w przypadku występowania zbyt dużego zatykania może być ustawiony w kierunku przeciwnym [patrz 4.2.2 1)].

UWAGA 1 Jeżeli powyżej urządzenia mieszanie jest dobre, można zainstalować tam wlot, zwracając uwagę, aby nie został pobrany osad, a wlot pozostawał poniżej poziomu cieczy.

Gdy to jest możliwe, zaleca się ustalanie stałych miejsc pobierania próbek i zwracanie uwagi na zapewnienie odtwarzalnych warunków.

Przed rozpoczęciem pobierania próbek z odpływu ścieków przemysłowych zaleca się opisać warunki wewnątrz zakładu (np. procesy i wielkość produkcji), zarejestrować je, biorąc pod uwagę wszelkie możliwe zagrożenia, jak na przykład zbyt mokrą podłogę.

Ogólnie zaleca się, aby punkt pobierania próbek był umieszczony w odpływie ścieków na jednej trzeciej głębokości poniżej ich powierzchni.

(...)

5.2 Częstotliwość i czas pobierania próbek

(...)

5.2.3 Czas pobierania próbek

Z celu programu pobierania próbek często wynika, kiedy i jak należy pobierać próbki.

Pobierając próbki ścieków, należy na ogół uwzględnić następujące przyczyny różnic w ich jakości:

- a) wahania dobowe (tj. zmienność w ciągu doby);
- b) zmiany pomiędzy dobami w tygodniu;
- c) zmiany pomiędzy tygodniami;
- d) zmiany pomiędzy miesiącami i porami roku;
- e) kierunki zmian,

Jeżeli wahania dobowe lub wahania z doby na dobę są małe lub nie występują, dla pobierania próbek nieistotna jest pora doby czy dzień tygodnia. W takiej sytuacji rozwiązaniem jest regularne pobieranie próbek przez rok, w dowolnej porze dnia i w dowolnym dniu tygodnia (terminy wybiera się tak, jak to jest wygodne).

Jeżeli jest ważne określenie wielkości i charakteru maksymalnego obciążenia, pobieranie próbek zaleca się ograniczyć do tych okresów dnia, tygodnia lub miesiąca, w których one występują.

Powiązanie czasów pobierania próbek z monitorowanymi procesami może okazać się bardzo ważne w przypadku rozpatrywania zrzutów przemysłowych, które są albo sezonowe, albo

okresowe. W każdym z tych przypadków zrzut ścieków nie będzie ciągły i ten fakt należy wziąć pod uwagę, opracowując program pobierania próbek.

Zignorowanie ww. zasad spowoduje uzyskanie wyników zupełnie przypadkowych i tym samym niereprezentatywnych.

Szczególne rażące jest wprowadzenie do projektu § 10 ust. 2 regulaminu postanowienia o treści: „*jakość ścieków kontrolowana jest na podstawie próbki powstałej po zmieszaniu nie mniej niż trzech próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut. Jeżeli wprowadzanie ścieków trwa krócej niż jedną godzinę jakość ścieków kontrolowana jest na podstawie próbki powstałej po zmieszaniu odpowiednio mniejszej ilości próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut czasu.*”

Prowadziłyby to bowiem do sytuacji, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w ogóle może zignorować dane, o których mowa w § 5 rozporządzenia i co więcej – przedsiębiorstwo może całą kontrolę oprzeć nawet na jednej próbce – pobranej w przypadkowym momencie.

Co się natomiast tyczy niezgodności z samymi przepisami ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków – to w tym miejscu koniecznym jest odwołanie się do bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, które to orzecznictwo potwierdza stanowisko AMP w zakresie nieprawidłowości uregulowania w akcie prawa miejscowego jakim jest Regulamin kwestii dot. kontroli przekroczenia warunków wprowadzenia ścieków do urządzeń kanalizacyjnych.

W wyroku z dnia 20 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/OI 158/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazał:

W ramach tej delegacji ustawowej nie sposób też znaleźć uzasadnienia dla treści § 4 ust. 2 regulaminu, który stanowi o prawie przedsiębiorstwa do przeprowadzania bieżącej kontroli jakości i ilości odprowadzanych ścieków oraz przestrzegania umownych ustaleń dotyczących przyłączenia do sieci. Uprawnienia kontrolne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego we wskazanym zakresie wynikają wprost z art. 7 pkt 2 i 4 u.z.z.w.

Niepotrzebnie więc organ stanowiący je powtarza i to wadliwie, gdyż rozszerzył uprawnienia kontrolne przedsiębiorstwa w stosunku do zakresu wymienionego w art. 7 pkt 2 i zmodyfikował treść tego artykułu poprzez wskazanie, że przedsiębiorstwo może kontrolować przestrzeganie umownych ustaleń dotyczących technicznych warunków przyłączenia do sieci, podczas gdy przepis ten wyraźnie stanowi co może być przedmiotem kontroli, bez uzależniania zakresu kontroli od treści umowy.

Z kolei w wyroku z dnia 11 października 2018 r. (sygn. akt: VIII SA/Wa 565/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał:

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć, że uchwalając na jego podstawie regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując

zakres zagadnień ustawodawca posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Brak było podstaw prawnych do unormowania w uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, również niektórych innych uregulowań, które wykraczają poza ustawową delegację wynikającą z art. 19 ust. 2 u.z.w.ś.

Z kolei w wyroku z dnia 12 września 2018 r. (sygn. akt: II SA/Go 477/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał:

Ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego.

Jednocześnie w wyroku z dnia 30 sierpnia 2018 r. (sygn. akt: VIII SA/Wa 243/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał:

Treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień prawa miejscowego, które wprawdzie odnoszą się do materii wskazanej w art. 19 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo regulują te same kwestie w sposób odmienny.

Zarazem w wyroku z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt: IV SA/Po 580/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał:

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego, regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Tak też w wyroku z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt: II SA/Go 443/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał:

Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Przyjęta enumeracja pozytywna kwestii przekazanych do określenia regulaminem sprzeciwia się umieszczaniu zapisów, których przedmiot wykracza poza katalog spraw poddanych kompetencji prawodawczej rady gminy. Tym

samym odstępstwa od katalogu przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 lipca 2018 r. (sygn. akt: II SA/Sz 488/18):

Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin powinien określać", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części.

Mając na uwadze przywołane orzecznictwo sądów administracyjnych - w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości należy zauważyć, iż **zapisy Regulaminu odwołujące się do "Sposobu kontroli przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych" - są sprzeczne z treścią art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.**

II. Kwestie pozostałe – uzupełnienie stanowiska prezentowanego przez Organ regulacyjny w opinii.

Co się z kolei tyczy **uzupełnienia stanowiska prezentowanego przez Organ Regulacyjny w wydanej opinii** wskazać należy na następujące kwestie

• § 3 projektu regulaminu

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne prowadzi swoją działalność w oparciu o zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

W uzasadnieniu do postanowienia Organ regulacyjny wskazał:

W myśl tego zapisu przedsiębiorstwo wykonuje swoją działalność w oparciu o konkretnie wskazane zezwolenie udzielone konkretną decyzją Prezydenta Miasta Sosnowca. W związku z powyższym cały regulamin ma odnosić się do konkretnych przedsiębiorstw działających na terenie w/w gminy. Zapis ten stanowi zawężenie kręgu podmiotów mogących świadczyć usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Sosnowiec do przedsiębiorstw legitymujących się odpowiednim zezwoleniem na prowadzenie w/w usług.

Warto w tym miejscu przywołać orzeczenia sądów administracyjnych, które kwestionują podobne zapisy w innych regulaminach.

Przykładowo należy wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 roku (sygn. akt: II SA/Go 304/16), w którym zauważył:

Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Przepisy art. 1, art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie, ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. Przedstawiona w tym zakresie argumentacja organu, nie może być uwzględniona, albowiem w trakcie obowiązywania regulaminu, przedsiębiorstwo może uzyskać zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 maja 2013 roku (sygn. akt: II SA/GI 149/13) orzekł:

Zgodzić się przyjdzie ze skarżącym, że obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Sąd podziela przy tym pogląd zaprezentowany we wskazanym przez skarżącego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 304/06. W myśl tego poglądu istotnym naruszeniem prawa jest wskazanie w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Przepisy art. 1, art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego.

Natomiast w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 roku (sygn. akt: II SA/Wr 824/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył:

Jak trafnie wywodził organ nadzoru, z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków należy wyprowadzić obowiązek rady gminy do uregulowania, mocą aktu prawa miejscowego, wzajemnych praw i obowiązków usługodawców prowadzących działalność w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usługobiorców. Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Przedmiotowa uchwała skierowana jest zarówno do podmiotów świadczących na terenie Gminy S.K. usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jak i odbiorców tych usług. Adresatem uchwały nie jest zatem żadne konkretne przedsiębiorstwo, ale każde przedsiębiorstwo, które świadczy usługi we wskazanym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 5 czerwca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 235/18) uzasadnił:

Istotnym naruszeniem prawa jest również wskazanie w § 2 ust. 2 pkt d i § 3 ust. 1 regulaminu, konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta. Przepisy art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w. nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie, ani odbiorców usług, ani przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Ponadto regulamin jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy o charakterze generalnym, a określanie konkretnych podmiotów do których te normy są skierowane stanowi zaprzeczenie ich generalnego charakteru.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2017 roku (sygn. akt: VIII SA/Wa 399/16) wskazał:

Brak jest bowiem podstawy prawnej do konkretyzowania przez radę gminy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiącym akt prawa miejscowego, który powinien zawierać jak wskazano już wyżej, jedynie normy generalne. i

abstrakcyjne, zarówno odbiorców, jak i przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. [...] **Poprzez bowiem skonkretyzowanie ww. podmiotu, zaskarżony regulamin nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych.**

- **§4 pkt. 1. tiret a), pkt. 2) oraz pkt. 12) projektu regulaminu**

§ 4. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma obowiązek:

1) zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do:

a) **realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod ciśnieniem mierzonym u wylotu na zaworze za wodomierzem głównym nie mniejszym niż 0,1 MPa (1 kG/cm²) i nie większym niż 0,6 MPa (6 kG/cm²),**

2) **zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody odpowiadającą wymaganiom określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 ustawy,**

12) informować o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w formie i trybie określonym przepisami ustawy,

Uzasadniając zakwestionowanie tych przepisów Organ regulacyjny wskazał:

W rozdziale 2 dotyczącym minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków § 4 pkt. 1 tiret a) oraz § 4 pkt. 2 nie wypełniają delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). W § 4 pkt. 1 tiret a) określone zostało ciśnienie wody w MPa, pomięto jednak odpowiednie wartości w zakresie ilości dostarczanej wody i odbieranych ścieków. Zapisy § 4 pkt. 1 tiret a) projektu regulaminu należy uzupełnić o regulacje dotyczące zobowiązania przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego do dostarczania odbiorcom usług wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi w określonej ilości wyrażonej np. w m³ na dobę. Analogiczna sytuacja występuje w zakresie odbioru ścieków - w tym aspekcie także należy wprowadzić w regulaminie zapis zobowiązujący przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne do przyjmowania do posiadanej sieci kanalizacyjnej ścieków wprowadzonych przez odbiorców usług w określonej ilości wyrażonej np. w m³ na dobę.

Rada gminy nie może odstąpić od uregulowania spraw, które muszą być określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Co prawda pojęcie „minimalnego poziomu usług” nie zostało w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) zdefiniowane, niemniej jednak, biorąc pod uwagę istotę i charakter usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne należy przyjąć, iż poziom ten powinny określać konkretne parametry, natomiast cała regulacja odnosząca się do komentowanego zagadnienia, winna określać także wyraźne obowiązki przedsiębiorstwa. WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 929/16 wywodzi, że stosownie do art. 19 ust. 5 pkt. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, tj.: ilość, jakość i ciśnienie dostarczanej wody i odprowadzania ścieków. W § 4 pkt. 1 tiret a) zawarto jedynie parametry ciśnienia wody, natomiast prawidłowym zabiegiem byłoby wyraźne określenie minimalnej ilości wyrażonej np. w m³ na dobę dostarczanej wody do spożycia przez ludzi oraz przyjmowanych do posiadanej sieci kanalizacyjnej ścieków wprowadzonych przez odbiorców usług. Na konieczność zawarcia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych

przez przedsiębiorstwo zwraca również uwagę WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 104/18, czy też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 887/17, w którym konkluduje, że brak określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodno - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie spełnia upoważnienia wynikającego z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Konstrukcja zapisów § 4 pkt. 1 tiret a) nie wyczerpuje więc dyspozycji ustawowej, co powoduje, że takiej regulacji nie można zakwalifikować jako rzeczywiście określającą minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Przepisy § 4 pkt. 1 tiret a) są niekompletne i nie spełniają wymogu określenia minimalnego poziomu usług.

Pozostając w tematyce minimalnego poziomu usług przez przedsiębiorstwo, zwraca się uwagę, że regulamin winien uregulować kwestie dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Jakość tę aktualnie określa Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2017 r., poz. 2294). Akt ten zawiera wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w tym wymagania bakteriologiczne, fizykochemiczne oraz organoleptyczne. Z § 3 ust. 1 w/w Rozporządzenia wynika, że woda jest zdatna do użycia, jeżeli jest wolna od mikroorganizmów chorobotwórczych i pasożytów w liczbie stanowiącej potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, wszelkich substancji w stężeniach stanowiących potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego oraz nie wykazuje agresywnych właściwości korozyjnych i spełnia wymagania mikrobiologiczne określone w części A załącznika nr 1 do rozporządzenia oraz chemiczne określone w części B załącznika nr 1 do Rozporządzenia. Dodatkowe wymagania mikrobiologiczne, organoleptyczne, fizykochemiczne oraz dotyczące substancji promieniotwórczych oraz dodatkowe wymagania chemiczne, jakim powinna odpowiadać woda określają kolejno części C i D załącznika nr 1 do Rozporządzenia. Przepisy Rozporządzenia mówią zatem o podstawowych kryteriach, jakie muszą zostać spełnione, aby woda mogła zostać uznana za bezpieczną i zdatną do spożycia przez ludzi. Dostarczanie takiej wody jest zatem obowiązkiem każdego przedsiębiorcy świadczącego usługi wodociągowo - kanalizacyjne. Brak jest prawnej możliwości dostarczania wody nieodpowiadającej parametrom określonym w w/w Rozporządzeniu - byłaby to bowiem woda niezdatna do spożycia przez ludzi. WSA w Szczecinie, w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 257/18 podaje, iż określenie w akcie rangi podstawowej wymagań, jakie powinna spełniać woda, aby mogła zostać uznana za zdatną do spożycia przez ludzi nie przesądza o parametrach jakościowych wody w konkretnym przypadku. Skoro woda pobierana jest z różnych ujęć, to oczywistym jest, że może posiadać inne parametry jakościowe od tych określonych w Rozporządzeniu, przy jednoczesnym zachowaniu minimum określonego przepisami. W niektórych przypadkach woda może charakteryzować się szczególnymi walorami, czystością, smakiem, zawartością cennych pierwiastków. Zatem wszystkie parametry odnoszące się do jakości gwarantowanej przez przedsiębiorstwo powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w regulaminie.

W projekcie regulaminu Rada Miejska w Sosnowcu w § 4 pkt. 2 zawarła jedynie ogólnie zapis, iż przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest zobowiązane zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody odpowiadającą wymogom określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). WSA w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1148/17 stwierdza, że z art. 19 ust. 2 pkt. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (w obowiązującym stanie prawnym jest to art. 19 ust. 5 pkt. 1) wynika, iż regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo. Pod pojęciem minimalnego poziomu usług należy rozumieć nie tylko ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, ale również jej jakość. Dalej Sąd argumentuje, iż „nie ma znaczenia, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 13

ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, albo że umowa określa ilość i jakość oraz warunki świadczonych usług. Nie zwalnia to rady gminy z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług". Również WSA w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1149/17 zaznacza, że konkretyzację poziomu usług ustawodawca przekazał do regulacji prawodawcy lokalnemu na podstawie art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) i należy dostrzec, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 13 w/w ustawy zaś ilość i jakość oraz warunki świadczonych usług określa umowa (art. 6 ust. 3 pkt. 1 w/w ustawy), to jednak żadnej z tych zapisów nie zwalnia rady gminy z wyrażonego konkretnymi danymi określenia obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług.

W § 4 pkt. 12 przedmiotowego projektu regulaminu, Rada Miejska w Sosnowcu wskazała, że przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne informuje o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (...). Zapis ten, zdaniem organu regulacyjnego, pozostaje w sprzeczności z art. 12 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), zgodnie z którym to na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) ciąży obowiązek informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Rada gminy nie jest uprawniona na podstawie art. 19 ust. 5 pkt. 1 w/w ustawy do nakładania obowiązku informowania przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne o jakości wody w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nie sposób uznać, że w świetle delegacji wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt. 1 w/w ustawy możliwe jest regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Obowiązek tego rodzaju obciążający przedsiębiorstwo powinien bowiem zostać sprecyzowany w zezwoleniu na prowadzenie działalności albo w przypadku gdy działalność prowadzi gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i zezwolenie nie jest udzielane, organ wykonawczy gminy powinien korzystać z ogólnych uprawnień kierowniczych i kontrolnych przysługujących mu na podstawie ustawy samorządowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 771/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 102/18).

Organ regulacyjny słusznie zauważył, iż projektowany regulamin nie spełnia wymogu określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, w szczególności przez brak określenia minimalnego poziomu usług na odprowadzanie ścieków. Organ na poparcie swoich twierdzeń powołał orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie.

Pełnomocnik AMP wskazuje tutaj na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Sz 28/18):

Podzielić należy stanowisko skarżącego Prokuratora, co do tego, że skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 września 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 551/18) zauważył:

Prokurator w punkcie 1 skargi zarzucił istotne naruszenie przepisu art. 19 ust. 2 u.z.z.w., polegające na nie określeniu minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, takich jak ciśnienie wody,

jakość wody i ilość dostarczanej wody (§ 3 ust. 3) zaskarżonej uchwały, oraz poprzez nieokreślenie w regulaminie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, sposobu dokonywania odbioru dokonanego przyłącza. Zarzut ten jest uzasadniony. Zgodnie z treścią § 3 ust. 3 zaskarżonej uchwały obowiązkiem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jest zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych do realizacji dostawy wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostawy wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienie należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Rację ma zatem skarżący, że w przepisie tym nie określono minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, takich jak ciśnienie wody oraz ilość dostarczanej wody.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/OI 158/18) wskazuje:

Na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z. w regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przedmiotowy regulamin mimo takiego tytułu rozdziału II nie realizuje prawidłowo tej delegacji, gdyż ogranicza się w zasadzie do przytoczenia w § 4 ust. 1 treści art. 5 ust. 1 u.z.z.w., a § 4 ust. 2 regulaminu modyfikuje treść art. 7 u.z.z.w.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 13 marca 2014 roku (sygn. akt: II SA/Wr 863/13) orzekł:

Stosownie do dyspozycji art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Z kolei art. 84 Konstytucji RP stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Regulacja ta oznacza, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodać jeszcze wypada, że stosownie do treści art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie zaś z treścią art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w. uchwalany przez radę gminy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Przepis ten w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2. Przytoczona regulacja stanowi równocześnie o dopuszczalnym zakresie delegacji ustawowej. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględnić

wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, LEX nr 795646, teza 2 zdanie pierwsze i drugie).

• **§ 5. projektu regulaminu**

§ 5. W zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo:

- 1) wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego odbiorcy usług w celach określonych w art. 7 ustawy,
- 2) przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji robót zgodnie z warunkami przyłączania do sieci,
- 3) przeprowadzania kontroli technicznego stanu przyłącza w czasie jego użytkowania,
- 4) wymagać przed ostatecznym uruchomieniem przyłącza przedstawienia przez inwestora dokumentów stwierdzających wykonanie nowego obiektu zgodnie z przepisami prawa budowlanego i sanitarnego.

W tym przypadku Organ zauważył:

Ponadto zapisy § 5, § 6 pkt. 1-3 oraz pkt. 5 - 10 i § 7 nie stanowią materii minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, a określają prawa przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjne oraz prawa i obowiązki odbiorcy usług, które powinny być zawarte w umowie o świadczenie usług zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), który stanowi, że w umowie mają być zawarte postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy.

Organ regulacyjny trafnie zauważył, iż projektowany zapis regulaminu przekracza zakres określony w ustawie.

Należy jednak podkreślić, iż dalej idące zastrzeżenia wynikają z orzecznictwa sądów.

I tak – **jeśli chodzi o prawo do kontroli, to wynika z art. 7 pkt. 2 ustawy – „osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo kanalizacyjne mają prawo „przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów”**

Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy - **Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Skoro zatem przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma taki obowiązek, to tym bardziej i prawo.**

I na tym się kończy prawo do kontroli przed przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Istnieje zatem zasadnicza różnica między ustawowym prawem do kontroli wodomierzy czy urządzeń pomiarowych oraz „przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych”, a regulaminowym prawem do „przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji robót zgodnie z

warunkami przyłączenia do sieci" czy też "przeprowadzania kontroli technicznego stanu przyłącza w czasie jego użytkowania,"

Takie zapisy ewidentnie wykraczają ją poza ustawowe uprawnienia kontrolne a jednocześnie ustawa nie zezwala by w Regulaminie ustawowe prawo do kontroli rozszerzać.

Analogiczną treść innego regulaminu uznał za niezgodną z prawem w wyroku z dnia 20 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/OI 158/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, który wskazał:

W ramach tej delegacji ustawowej nie sposób też znaleźć uzasadnienia dla treści § 4 ust. 2 regulaminu, który stanowi o prawie przedsiębiorstwa do przeprowadzania bieżącej kontroli jakości i ilości odprowadzanych ścieków oraz przestrzegania umownych ustaleń dotyczących przyłączenia do sieci. Uprawnienia kontrolne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego we wskazanym zakresie wynikają wprost z art. 7 pkt 2 i 4 u.z.z.w.

Niepotrzebnie więc organ stanowiący je powtarza i to wadliwie, gdyż rozszerzył uprawnienia kontrolne przedsiębiorstwa w stosunku do zakresu wymienionego w art. 7 pkt 2 i zmodyfikował treść tego artykułu poprzez wskazanie, że przedsiębiorstwo może kontrolować przestrzeganie umownych ustaleń dotyczących technicznych warunków przyłączenia do sieci, podczas gdy przepis ten wyraźnie stanowi co może być przedmiotem kontroli, bez uzależniania zakresu kontroli od treści umowy.

Ponadto można tutaj wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: IV SA/Po 166/18):

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego, regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 maja 2018 roku (sygn. akt: II SA/Sz 1383/17) zauważył:

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego, nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa,

którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części. Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprawdzie odnoszą się do materii wskazanej w powołanym art. 19 u.z.z.w., ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych, albo je modyfikują lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Rz 1288/17) orzekł:

Rada gminy nie jest władna do regulowania kwestii umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzania ścieków w formie aktu prawa miejscowego, gdyż ustawodawca zakres ten pozostawił sferze prawa cywilnego, ograniczając się do określenia niezbędnych elementów umowy w art. 6 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W wyroku z dnia 1 marca 2018 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał w uzasadnieniu:

*Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. **Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.***

Natomiast w wyroku z dnia 25 stycznia 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 1147/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim zauważył:

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 5 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Przyjęta enumeracja pozytywna kwestii przekazanych do określenia regulaminem sprzeciwia się umieszczaniu zapisów, których przedmiot wykracza poza katalog spraw poddanych kompetencji prawodawczej rady gminy.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt: II SA/Wr 745/06):

Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.

- § 6. pkt. 1 – 3, pkt. 4 oraz pkt. 5 – 10 projektu regulaminu

§ 6. Odbiorca usług ma obowiązek:

- 1) korzystać z instalacji wodociągowej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci, a w szczególności eliminować możliwości wystąpienia skażenia wody w sieci, w tym wskutek cofnięcia się wody z instalacji wodociągowej lub powrotu ciepłej wody z instalacji centralnego ogrzewania, jak również utrzymywać urządzenia będące w jego posiadaniu w należytym stanie,*
- 2) korzystać z instalacji kanalizacyjnej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci oraz nie wprowadzać do urządzeń kanalizacyjnych odpadów i substancji wskazanych w art. 9 ust. 2 ustawy, a w przypadku dostarczania ścieków przemysłowych spełniać warunki wskazane w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ustawy;*
- 3) umożliwiać realizację uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, o których mowa w art. 7 ustawy;*
- 4) prawidłowo utrzymywać i zabezpieczać wodomierz główny (łącznie z pomieszczeniem przewidzianym do lokalizacji wodomierza głównego), pozostałe wodomierze oraz urządzenie pomiarowe, a także zapewnić łatwy dostęp do tych przyrządów;*
- 5) niezwłocznie zawiadamiać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o uszkodzeniu i zaborze wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego, w tym o uszkodzeniu i zaborze plomb;*
- 6) zawiadamiać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o planowanych zmianach technicznych w instalacji wewnętrznej, które mogą mieć wpływ na działanie sieci oraz ilość pobieranej wody i odprowadzanych ścieków, a także przeznaczenie wody;*
- 7) powstrzymać się od dokonywania jakichkolwiek czynności mogących mieć wpływ na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, bez uzgodnienia tego z tym przedsiębiorstwem, w tym nasadzeń drzew i krzewów oraz zabudowy w pasie terenu, w którym zlokalizowana jest sieć wodociągowa lub kanalizacyjna;*
- 8) zawiadamiać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o posiadanych własnych ujęciach wody w celu umożliwienia prawidłowego obliczenia należności z tytułu odprowadzania ścieków;*
- 9) pokryć koszty ponownego wykonania czynności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w przypadku braku możliwości wykonania uprawnień wymienionych w pkt 3 z winy odbiorcy usług, gdy poprzedni termin został uzgodniony z odbiorcą usług;*
- 10) pokryć koszty wykonanej na zlecenie odbiorcy usługi ekspertyzy wodomierza głównego w przypadku, gdy wykonana ekspertyza potwierdziła jego prawidłowe działanie.*

W tym przypadku Organ słusznie zauważył:

Ponadto zapisy § 5, § 6 pkt. 1-3 oraz pkt. 5 - 10 i § 7 nie stanowią materii minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a określają prawa przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne oraz prawa i obowiązki odbiorcy usług, które powinny być zawarte w umowie o świadczenie usług zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), który stanowi, że w umowie mają być zawarte postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy.

W § 6 pkt. 4 Rada postanowiła, że odbiorca usług ma obowiązek utrzymania i zabezpieczenia wodomierza głównego (łącznie z pomieszczeniem przewidzianym do jego lokalizacji), pozostałych wodomierzy oraz urządzeń pomiarowych, a także zapewnić łatwy dostęp do tych przyrządów. Zapis ten ogranicza obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie kosztów nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego, a więc jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym, koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a

urządzenia pomiarowego - odbiorca usług. Obciążenie odbiorcy usług innymi kosztami, aniżeli wskazane w tym przepisie jest niedopuszczalne, albowiem ustawa nakłada na takie osoby jedynie obowiązek pokrycia kosztów nabycia, zainstalowania i utrzymania urządzenia pomiarowego. Nie można więc przerzucać na odbiorców usług innych kosztów.

Poza ww. argumentacją Organu należy także zwrócić uwagę na treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 1183/17), w którym Sąd orzekł: *W świetle poczynionych wyżej ustaleń, za wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej uznać przyjdzie postanowienia § 5 i § 6 Regulaminu, nakładające na odbiorców usług szereg obowiązków związanych z właściwym utrzymaniem instalacji. Jak wynika z tytułu rozdziału II Regulaminu, w którym to znalazły się te przepisy, obejmuje on: "Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz obowiązków odbiorców warunkujące jego utrzymanie", podczas gdy z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. wynika, że powinien to być jedynie: "minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków". **Tak sformułowane upoważnienie nie obejmuje możliwości ustalania obowiązków odbiorców warunkujące utrzymanie minimalnego poziomu usług, nawet jeśli jest to obiektywnie uzasadnione. Kwestie te nie powinny być przedmiotem regulacji aktu normatywnego, co oczywiście nie wyklucza określenia ich w umowie zawieranej przez odbiorcę usługi z przedsiębiorstwem.***

Ponadto należy też przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/OI 158/18), w którym to Sąd wskazał:

*Zgodnie zaś z § 6 ust. 1 regulaminu - jeżeli w trakcie eksploatacji przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, będącego w posiadaniu odbiorcy, powstanie zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, odbiorca jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia przyczyn zagrożeń oraz w myśl ust. 2 § 6 - w przypadku, gdy odbiorca nie usunie zagrożenia pomimo wezwania ze strony przedsiębiorstwa, ma ono prawo podjąć wszelkie działania zmierzające do usunięcia zagrożenia. Działania przedsiębiorstwa nie mogą naruszać prawa własności przyłącza przysługującego odbiorcy. **Treść przytoczonych powyżej: § 5 i § 6 normujących sposoby eksploatacji przyłącza, dotyczy kwestii cywilnoprawnych, które powinny zostać zakomunikowane i uzgodnione z odbiorcą usług w umowie, jako warunek jej prawidłowej realizacji. Zapisy tego typu nie mieszczą się w ramach żadnej z wymienionych w art. 19 ust. 2 pkt 1-9 u.z.z.w. delegacji ustawowych. W szczególności nie sposób kwalifikować takich postanowień, jako prawa i obowiązki odbiorców w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo (art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.), jak to przyjęła Rada Gminy.***

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 maja 2018 roku (sygn. akt: II SA/Sz 257/18) wskazał:

*Wyliczenie, o którym mowa, o czym już wyżej wspomniano, stanowi katalog otwarty, co oznacza, że wszelkie ustalenia stron odnoszące się do ich wzajemnych relacji wynikających ze stosunku zobowiązaniowego, w szczególności w zakresie praw i obowiązków, czasu i warunków świadczenia usług, winny znaleźć odzwierciedlenie w umowie, a nie regulaminie. Użyte w art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. określenie "szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług" nie oznacza bowiem konieczności implementacji zapisów umowy do regulaminu, ale określenie warunków, po których spełnieniu umowa o świadczenie usług może zostać zawarta. **Podkreślenia wymaga, na co słusznie zwrócił uwagę Prokurator, że umowa zawierana z przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym ma charakter cywilnoprawny, brak jest zatem***

podstaw do tego aby poszczególne, dowolnie wybrane fragmenty tego stosunku były regulowane w trybie administracyjnym, na podstawie regulaminu, skoro ustawodawca nie przewidział takiej możliwości, ściśle określając w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. zakres możliwych do uregulowania w regulaminie zagadnień.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: II SA/Bk 879/17) uzasadnił:

W § 10 uchwały również uregulowano materię umowną w zakresie obowiązków odbiorcy usług, mimo że to umowa powinna zawierać regulacje w zakresie sposobu użytkowania instalacji, sposobu wykorzystywania dostarczonej wody itd.

Z kolei w wyroku z dnia 19 lipca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Bk 297/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zauważył:

Brak jest podstaw do nałożenia na odbiorcę usług obowiązku w postaci zapewnienia niezawodnego działania wodomierzy i urządzeń pomiarowych poprzez ich odpowiednie zabezpieczenie przed uszkodzeniami mechanicznymi lub skutkami niskich temperatur, a także prawidłowe utrzymanie studzienki, czy też pomieszczenia, w którym są zamontowane oraz zabezpieczenie ich przed dostępem osób nieuprawnionych, a także zobowiązania do natychmiastowego powiadomienia dostawcy o uszkodzeniu wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego.

• § 7. projektu regulaminu

§ 7. Odbiorca usług ma prawo do:

- 1) odbierania wody o odpowiednim ciśnieniu i jakości;*
- 2) nieprzerwanego odprowadzania ścieków;*
- 3) bezpłatnego korzystania z zastępczych punktów poboru wody w przypadku przerw w dostawie wody, wskazanych w Rozdziale 9;*
- 4) zgłaszania przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu reklamacji, o których mowa w Rozdziale 10.*

W tym przypadku Organ zauważył:

Ponadto zapisy § 5, § 6 pkt. 1-3 oraz pkt. 5 - 10 i § 7 nie stanowią materii minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, a określają prawa przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjne oraz prawa i obowiązki odbiorcy usług, które powinny być zawarte w umowie o świadczenie usług zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), który stanowi, że w umowie mają być zawarte postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy.

W tym zakresie adekwatne pozostaje wiele z przytoczonych powyżej orzeczeń i nie ma potrzeby ich ponownego przytaczania.

Można jedynie wskazać dla przykładu orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt: II SA/Wr 745/06):

Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.

§ 8. ust. 3 oraz ust. 6 regulaminu

3. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępnia w swojej siedzibie i na stronie internetowej wzór wniosku o zawarcie umowy.

6. Umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków wygasa w przypadku:

- 1) śmierci odbiorcy usług będącego osobą fizyczną,
- 2) utraty prawa do korzystania z nieruchomości,
- 3) wygaśnięcia umowy zawartej z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego
- 4) osób korzystających z lokali w budynku wielolokalowym - z chwilą wygaśnięcia umowy zawartej z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego,
- 5) utraty przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zezwolenia na prowadzenie działalności.

W tym przypadku Organ zauważył:

W zakresie określonym w rozdziale 3 dotyczącym warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług prawidłowo uregulowano miejsce zawierania umowy poprzez wskazanie, iż jest to lokal przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, a dodatkowo wprowadzono informację, iż w przypadku zawierania umowy z odbiorcą usług poza lokalem przedsiębiorstwa, odbiorcy usług przysługuje prawo do odstąpienia od umowy zgodnie z art. 12 i art. 15 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 683).

Wskazaniem byłoby dodanie zapisu o tym w jakim terminie od złożenia przez przyszłego odbiorcę usług wniosku o zawarcie umowy, przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne sporządzi i przedłoży przyszłemu odbiorcy usług projekt umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków. Ponadto uregulowania zawarte w tym rozdziale mogą być uzupełnione o zapis o terminie zawarcia umowy określającej minimalny poziom świadczenia usług - np. „zawarcie umowy powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku”. Zgodnie z § 8 ust. 3 projektu regulaminu przedsiębiorstwo wodno - kanalizacyjne udostępnia wzór wniosku o zawarcie umowy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. W myśl ust. 2 powyższego artykułu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Zawarcie umowy następuje zatem na pisemny wniosek odbiorcy usług. Przepis art. 6 ustawy nie wskazuje jednak, że wniosek taki ma mieć określony wzór, ani że taki wzór ma zostać określony przez przedsiębiorstwo. Przepis art. 19 ust. 5 pkt. 2 ustawy stanowi natomiast, iż regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Rada Miejska nie może scedować upoważnień ustawowych do regulowania zagadnień wymienionych w tym przepisie na inne podmioty, w tym przedsiębiorstwo, a za takie należy uznać określanie,

przygotowanie i udostępnianie przez te podmioty wzorów wniosków. Konieczność zamieszczenia zagadnień wymienionych w art. 19 ust. 5 w/w ustawy w akcie prawa miejscowego wskazuje na intencję ustawodawcy, aby wszyscy odbiorcy korzystali z usług przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych na podobnych zasadach, a generalny charakter regulaminu oznacza, że może on dotyczyć kilku przedsiębiorstw. Umożliwienie przedsiębiorstwu określenia wzorów wniosków i innych pism może spowodować, że odbiorcy będą traktowani w różny sposób w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają (por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 378/06).

Brak jest podstaw prawnych do nadania przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu uprawnienia posługiwania się wzorem wniosku o zawarcie umowy. W aktach prawa miejscowego nie jest możliwa subdelegacja, czyli przerwienie uprawnień prawotwórczych na inny podmiot niż rada gminy. Wzór wniosku nie może więc zostać określony przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 października 2017 r., nr PN- 11.4131.355.2017 argumentuje, że subdelegacja przez radę gminy na przedsiębiorstwo kompetencji do określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy jest niedopuszczalna, jeżeli wyraźne upoważnienie do takiego działania nie wynika z ustawy. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że przytoczona regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 1 i ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

W myśl § 8 ust. 6 umowa wygasa w przypadku: 1) śmierci odbiorcy będącego osobą fizyczną; 2) utraty prawa do korzystania z nieruchomości; 3) wygaśnięcia umowy zawartej z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego; 4) osób korzystających z lokali w budynku wielolokalowym - z chwilą wygaśnięcia umowy zawartej z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego; 5) utraty przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zezwolenia na prowadzenie działalności. W przepisach powyższych Rada Miejska z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i z naruszeniem art. 3531 Kodeksu Cywilnego uregulowała treść i warunki umowy między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług. Nadto zakaz wprowadzania do umowy postanowień sprzecznych z innymi obowiązującymi przepisami prawa wynika z powszechnie obowiązującego prawa (z art. 58 ust. 1 Kodeksu Cywilnego), nie zaś z regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy (art. 6 ust. 2). Umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 6 ust. 4). Nie ulega zatem wątpliwości, że w/w ustawa nie wprowadza żadnego różnicowania ani też dodatkowych warunków, od których zawarcie umowy jest uzależnione. Rada Miejska, zdaniem organu regulacyjnego, naruszyła przepisy w/w ustawy wprowadzając nieprzewidziane przez ustawę utrudnienia przy zawieraniu umowy o dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków, poprzez ustanowienie obowiązku udokumentowania pewnych faktów, których wykazania ustawa nie wymaga i które nie są uzasadnione w świetle jej przepisów, a także ograniczając możliwość zawarcia umowy przez osobę, która korzysta z nieruchomości nieuregulowanym stanie prawnym i uzależnienie jej od decyzji przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego.

Przepis dotyczący wygaśnięcia umowy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Zgodnie z

wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/GI 150/13, akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin, nie może regulować okresu obowiązywania umowy i warunków jej wypowiedzenia, bądź wygaśnięcia. Tego rodzaju materia na leży w gestii regulaminu. Warunki wypowiedzenia oraz wygaśnięcia są elementem umowy. W interesie stron umowy sprzedaży leży precyzyjne ustalenie sposobu dostarczenia rzeczy sprzedanej, a zatem odpowiednie przepisy w tym przedmiocie - z uwagi na ich cywilnoprawny charakter - winny znaleźć się nie w regulaminie, lecz w umowie dostarczania wody odprowadzania ścieków. Umowa dotycząca powyższych usług została poddana reżimowi cywilnemu, a zatem jej zawarcie następuje w drodze przepisów Kodeksu Cywilnego. Materia objęcia przepisem § 8 ust. 6 projektu regulaminu może być wyłącznie przedmiotem skonkretyzowanych i zindywidualizowanych postanowień umownych, ustalanych przez same strony umowy cywilnoprawnej o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Oznacza to, że rada gminy nie jest władna do regulowania, w ramach regulaminu, kwestii podlegających określeniu w treści umowy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług.

Za organem regulacyjnym należy wskazać, iż Ustawa nie daje upoważnienia przedsiębiorstwu do udostępnienia wniosku o zawarcie umowy.

W związku z tym należy przytoczyć ponadto następujące orzeczenia Sądów Administracyjnych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 roku (sygn. akt: II SA/GI 150/13) Sąd wskazał:

Z kolei pod pojęciem "warunków przyłączenia do sieci" i "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" (art. 19 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy), nie mieści się określenie wzoru wniosków o przyłączenie do sieci i wykonanie przyłącza (§ 12 ust. 5, 13 ust. 3, 26 ust. 2) ani upoważnienie przedsiębiorstwa do pobierania opłat za czynności z tego tytułu (§ 27 ust. 4). Zasadnie też zarzucono, że brak podstawy prawnej do przyjmowania przez odbiorcę usług obowiązku wykonania innych urządzeń, niż określone w umowie (§ 28 ust. 1).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 października 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 689/18) uzasadnił:

Także regulacja zawarta w ust. 5 tego paragrafu nie znajduje podstawy w ustawie, gdyż Rada Miasta dokonała nieuprawnionej delegacji na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne kompetencji do określania wzorów wniosków o zawarcie umowy o przyłączenie do sieci.

Z kolei w wyroku z dnia 26 listopada 2014 roku (sygn. akt: II SA/GI 518/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zaznaczył:

Delegacja zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy nie przewiduje kompetencji Rady Miejskiej do udzielenia subdelegacji dla przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w zakresie zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków do określenia wzorów wniosków o zawarcie umowy o przyłączenie do sieci. Skład orzekający uznał, że przepisy § 13 ust. 5 i § 14 ust. 3 skarżonego regulaminu zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Rz 1364/17) w uzasadnieniu wyroku wskazał:

Po drugie, przepisy § 11 ust. 5 i § 12 ust. 3 poprzez wprowadzenie nieznanego podstawy ustawowej upoważnienia przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego do określenia wiążących dla odbiorców wzorów wniosku o zawarcie umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków naruszyły w

sposób istotny art. 92 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji RP ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. w zakresie art. 6 ust. 1, 1a i 2 oraz art. 19 ust. 1 i 2 pkt 2. Przede wszystkim upoważnienie jednej ze stron umowy prywatnoprawnej do jednostronnego ustalenia praw lub obowiązków drugiej ze stron umowy (w tym np. obowiązku wykorzystania określonego wzorca wniosku o zawarcie umowy) wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Podstawy takiej nie stanowi art. 19 ust. 1-2 ustawy upoważniającej właściwą radę gminy do wydania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jako akt prawa miejscowego ma bowiem konkretyzować lub uzupełniać regulację ustawową w zakresie określonych praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorcy jego usług, kształtując je w sposób zamknięty i dookreślony. Nie jest więc dopuszczalne subdelegacyjne upoważnienie przedsiębiorstwa do dalszej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy. Jeśli więc rada gminy, konkretyzując art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, zmierza do określenia praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorcy jego usług w zakresie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, m.in. poprzez ustalenie wzorców wniosków o zawarcie umów, to powinna tę kompetencję wykonać w sposób samodzielny, ustanawiając w treści regulaminu (także w formie załącznika do uchwały) tego rodzaju wzorce. Dalsze delegowanie kompetencji przez radę gminy jako organ ustawowo upoważniony do stanowienia aktu prawa miejscowego narusza konstytucyjny zakaz subdelegacji w zakresie aktów wykonawczych do ustawy.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2017 roku (sygn. akt: II SA/OI 452/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazał:

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. regulamin powinien określać "szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług". Zakres tej delegacji ustawowej należy odnosić do sposobu dochodzenia do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę czy odprowadzenie ścieków. Pod tym względem lokalny prawodawca prawidłowo wskazał, że zawarcie umowy wymaga w pierwszej kolejności złożenia wniosku (§ 12 ust. 1 regulaminu). Wykracza już poza wskazaną regulację ustawową narzucenie przez Radę Gminy zapisu o określaniu przez przedsiębiorcę wzoru wniosku o zawarcie umowy (§ 12 ust. 5 regulaminu). Zgodzić należy się także ze skarżącym, że treść przytoczonych powyżej: § 5 i § 6 normujących sposoby eksploatacji przyłącza, dotyczy kwestii cywilnoprawnych, które powinny zostać zakomunikowane i uzgodnione z odbiorcą usług w umowie, jako warunek jej prawidłowej realizacji. Zapisy tego typu nie mieszczą się w ramach żadnej z wymienionych w art. 19 ust. 2 pkt 1-9 u.z.z.w. delegacji ustawowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 maja 2018 roku (sygn. akt: II SA/Sz 257/18) uzasadnił:

Krytycznie należało również ocenić zawarty w § 10 ust. 5 regulaminu zapis dopuszczający możliwość określenia przez przedsiębiorstwo wzoru wniosku o zawarcie umowy. Wskazać bowiem należy, że ustawa zawierając delegację dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odbierania ścieków, nie przewiduje możliwości dalszego delegowania przekazanych radzie gminy uprawnień. Jeżeli więc organ dopuszcza możliwość ujednoczenia wniosków o zawarcie umowy, to wzór takiego wniosku, bądź określenie jakie elementy powinien on zawierać, zgodnie z delegacją ustawową, powinien to uczynić w regulaminie, bądź określić wzór tego dokumentu w formie załącznika do uchwały. Tym samym upoważnienie przedsiębiorcy do określenia wzoru wniosku narusza art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 (sygn. akt: II SA/Go 511/10) zauważył:

*W § 11 ust. 5 zaskarżonej uchwały Rada Miejska przyznała przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu prawo do określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy. **Z treści Rozdziału 3 zaskarżonej uchwały (§ 6 i następne) wynika, że chodzi o umowę, o której mowa w art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Przepis art. 6 ustawy nie przewiduje jednak podstawy do nadawania przedsiębiorstwu uprawnienia do sporządzenia wzoru wniosku o zawarcie umowy.***

Odnosząc się natomiast do kwestii wyliczenia przypadków, w których umowa wygasa, należy podkreślić, iż te regulacje powinny zostać określone w treści umów między przedsiębiorstwem a odbiorcami.

W wyroku z dnia 26 listopada 2014 roku (sygn. akt: II SA/GI 518/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał:

*Ustawodawca w art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków. Są to określenie ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, praw i obowiązków stron umowy, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18 ustawy, okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. **Zatem określenie powyższych warunków w regulaminie należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 ustawy. W związku z powyższym należy uznać iż regulacje zawarte w § 10, 11, 16, 17, 18 (zapis określający warunki wygaśnięcia umowy), 21 i 23 skarżonego regulaminu zostały wprowadzone z przekroczeniem delegacji ustawowej.***

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 maja 2013 roku (sygn. akt: II SA/GI 161/13) uzasadnił:

*Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni przychylił się do obszernej i wnikliwej argumentacji Prokuratora w zakresie rodzaju i charakteru naruszenia prawa, popartej orzecznictwem sądowno-administracyjnym. O ile bowiem ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), **brak podstawy prawnej do regulacji w drodze aktu prawa miejscowego kwestii, dotyczącej sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń stron (§ 20 i 22 ust. 3 i 4 uchwały), a także okresu obowiązywania umowy i warunków jej wypowiedzenia, bądź wygaśnięcia (§ 13 i 14) oraz formy zmiany umowy i obowiązku odbiorcy usług powiadomienia przedsiębiorstwa o faktach skutkujących koniecznością zmiany umowy (§ 15).** Tego rodzaju materia nie podpada pod zakres regulaminu, wynikający z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy (szczegółowe warunki i tryb zawierania umów oraz sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach).*

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 września 2018 roku (sygn. akt; IV SA/Po 592/18) zauważył:

Trafnie też Prokurator zakwestionował uregulowanie w Regulaminie (w § 3 ust. 1, § 9 ust. 1, 2 § 10, § 15, § 16, **§ 17**, § 18, § 20, § 22) elementów, jakie powinna zawierać umowa o dostarczanie wody. Należy podkreślić, że w art. 6 ust. 1 u.z.z.w. unormowano zasadę udzielania usług w zakresie dostarczania i wody i odprowadzenia ścieków na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w.). **Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług.** Intencją ustawodawcy było bowiem pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad zawartych w u.z.z.w. **Oznacza to, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Podkreślić należy, że treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego (art. 353¹ Kodeksu cywilnego - zasada swobody umów), a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać.**

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 155/18) wskazał:

Zdaniem Sądu również postanowienia zawarte w § 9, określającym terminy na jakie zawiera się umowy, § 10 stanowiący o formie zmiany warunków umowy, **§ 12 pkt 1, 2 i 3 dotyczącego przyczyn rozwiązania umowy, jej wypowiedzenia i wygaśnięcia**, § 14 i 15 określających zasady rozliczeń, § 17 określającego zasady zwrotu kwot wynikających z rachunku oraz § 18 odnoszącego się do obowiązku wystawiania faktur i terminów płatności wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. **Z przepisu art. 6 ust. 3 u.z.z.w. wynika bowiem, że kwestie dotyczące sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, okresu obowiązywania umowy, wzajemnych rozliczeń, czy odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunki jej wypowiedzenia, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez Radę Miejską w zaskarżonej uchwale stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący zaskarżony akt nie był upoważniony. Treść takiej umowy podlega bowiem przepisom prawa cywilnego. Zawarcie w akcie prawa miejscowego ustaleń przekazanych do regulacji w drodze umowy między stronami stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.**

- **§9. ust. 1–3 projektu regulaminu**

§9. 1. Podstawę rozliczeń wynikających z umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków stanowi aktualna taryfa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, określająca ceny i stawki opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, a także ilość wody dostarczonej do nieruchomości i odpowiednio ilość odprowadzonych ścieków określona zgodnie z art. 27 ustawy.

2. Okresy rozliczeniowe obowiązujące odbiorców usług są określone w umowie, jednak nie mogą one być dłuższe niż kwartał.

3. Odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.

W tym przypadku Organ zauważył:

W rozdziale 4 projektu regulaminu dotyczącym sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach § 9 ust. 1 projektu regulaminu nie wypełnia dyspozycji określonej w art. 19 ust. 5 pkt. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Przepis ten upoważnia do określenia w regulaminie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach, z zastrzeżeniem, że musi on pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń zakreślonymi w rozdziale 5 w/w ustawy i mieć na uwadze (zgodnie z art. 1 w/w ustawy) również ochronę interesu odbiorców usług przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. Doprecyzowaniem przepisów regulaminowych w tej materii byłoby określenie norm zużycia wody, o których mowa w art. 27 ust. 1 w/w ustawy. Warto również zwrócić uwagę na treść § 18 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowego zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, na podstawie, którego w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego życia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem nieprawidłowego działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe - na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza.

Należałoby zawrzeć informację, iż ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, zaś ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Należałoby też dodać zapis, iż w rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług. Biorąc pod uwagę powyższe uchwałodawca lokalny w komentowanym przepisie nie wyczerpał delegacji ustawowej.

Zdaniem organu regulacyjnego, zapisy § 9 ust. 2 projektu regulaminu wykraczają poza delegację wynikającą z art. 19 ust. 5 pkt. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Wszelkie kwestie dotyczące rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług, w tym dotyczące okresów obrachunkowych (rozliczeniowych) - jako materie o charakterze cywilnoprawnym, powinny być uregulowane szczegółowo w umowie, gdyż nie stanowią materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Długość okresu obrachunkowego ustawodawca pozostawił do uregulowania w umowie zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Wskazywanie w regulaminie jakichkolwiek ram czasowych, jak to ma miejsce w komentowanym przepisie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W § 9 ust. 3 projektu regulaminu Rada uregulowała zasady dokonywania rozliczeń za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki, wskazując, iż: „odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób”. Określenie w projekcie regulaminu terminu, w jakim odbiorca powinien dokonać zapłaty za usługę, stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący nie jest upoważniony. Ponadto zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 22 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 304/06, „treść umowy

pomiędzy odbiorcą usług a zakładem gospodarki komunalnej, podlega rygorom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim będzie w tym przypadku organ podejmujący uchwałę, nie ma podstaw prawnych, aby wpływać na treść umowy". Rada Miejska przekroczyła więc upoważnienie zezwalające na określenie w regulaminie sposobu rozliczeń między przedsiębiorstwem a odbiorcą, bowiem w/w kwestia ma charakter typowo cywilnoprawny i powinna znaleźć się w umowie zawartej pomiędzy stronami. W projekcie regulaminu zabrakło też informacji o terminach odczytów wodomierzy.

Uzasadniając błędy w zapisie §9 Regulaminu, organ regulacyjny słusznie zauważył, iż Rada Miejska nie wyczerpała delegacji ustawowej.

Należy jednak uzupełnić stanowisko Organu i w pierwszej kolejności ponadto zauważyć, iż nie wystarczy powołać się na postanowieni art. 27 ustawy – gdyż uzupełniające zapisy zawiera w tym zakresie rozporządzenie taryfowe.

Zatem oczywiście regulamin nie powinien powielać przepisów prawa, ale jeśli już to robi – to powinien czynić to precyzyjnie, a nie wybiórczo.

Zgodnie, bowiem z § 16 ust. 3 rozporządzenia z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków *„Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne świadczy wyłącznie usługę odprowadzania ścieków oraz brak jest urządzenia pomiarowego, ilość odprowadzonych ścieków ustala się w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, a w przypadku braku odniesienia w tych normach - jako równą ilości ścieków określonej w umowie.”*

Zatem zgodnie z prawem wówczas podstawą jest ilość ścieków określona w umowie, a nie ilość ścieków wynikająca ze wskazań wodomierza własnego (tj. może tak być – ale o ile tak właśnie to zostanie uregulowane w umowie, a nie w regulaminie).

Tak czy inaczej ww. przepis rozporządzenia – oprócz tego, że przesądza, iż rozliczanie ilości ścieków nie zawsze musi się opierać na wodomierzach dodatkowych lub urządzeniach pomiarowych – to dodatkowo przesądza, że jest to materia umowna a nie regulaminowa.

Ponadto należy wskazać na ust. 3, który reguluje sposób płatności za świadczone usługi. Pełnomocnik AMP wskazuje, iż orzecznictwo jednolicie przesądza, iż takie zapisy powinny zostać określone w umowie między Przedsiębiorstwem a odbiorcą.

Przykładowo można tutaj wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 roku (sygn. alk: II SA/Gl 150/13), w którym Sąd stwierdził:

*Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), **brak podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii, dotyczącej sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń stron** (§ 20, 22 ust. 3 i 4 uchwały), a także okresu obowiązywania umowy i warunków jej wypowiedzenia, bądź wygaśnięcia (§ 9, 15, 16 i 17) oraz formy zmiany umowy (§ 10). **Tego rodzaju materia nie podpada pod zakres regulaminu, wynikający z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy (szczegółowe warunki i tryb zawierania umów oraz sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach).***

Z kolei w wyroku z dnia 26 listopada 2014 roku (sygn. akt: II SA/GI 518/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył:

Ustawodawca w art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków. Są to określenie ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, praw i obowiązków stron umowy, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18 ustawy, okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Zatem określenie powyższych warunków w regulaminie należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 ustawy. W związku z powyższym należy uznać iż regulacje zawarte w § 10, 11, 16, 17, 18, 21 i 23 skarżonego regulaminu zostały wprowadzone z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Zaś w wyroku z dnia 22 maja 2013 roku (sygn. akt: II SA/GI 161/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał:

Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni przychylił się do obszernej i wnikliwej argumentacji Prokuratora w zakresie rodzaju i charakteru naruszenia prawa, popartej orzecznictwem sądownoadministracyjnym. O ile bowiem ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), brak podstawy prawnej do regulacji w drodze aktu prawa miejscowego kwestii, dotyczącej sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń stron (§ 20 i 22 ust. 3 i 4 uchwały), a także okresu obowiązywania umowy i warunków jej wypowiedzenia, bądź wygaśnięcia (§ 13 i 14) oraz formy zmiany umowy i obowiązku odbiorcy usług powiadomienia przedsiębiorstwa o faktach skutkujących koniecznością zmiany umowy (§ 15). Tego rodzaju materia nie podpada pod zakres regulaminu, wynikający z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy (szczegółowe warunki i tryb zawierania umów oraz sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach).

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 września 2018 roku (sygn. akt: IV SA/Po 592/18) orzekł:

Trafnie też Prokurator zakwestionował uregulowanie w Regulaminie (w § 3 ust. 1, § 9 ust. 1, 2 § 10, § 15, § 16, § 17, § 18, § 20, § 22) elementów, jakie powinna zawierać umowa o dostarczanie wody. Należy podkreślić, że w art. 6 ust. 1 u.z.z.w. unormowano zasadę udzielania usług w zakresie dostarczania i wody i odprowadzenia ścieków na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w.). Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było bowiem pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad zawartych w u.z.z.w. Oznacza to, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Podkreślić należy, że treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego

(art. 353¹ Kodeksu cywilnego - zasada swobody umów), a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 lipca 2018 roku (sygn. akt: IV SA/Po 556/18) wskazał:

Za sprzeczny z prawem uznać należy również § 18 ust. 1, 3, 4 regulaminu zawierający kwestie odpłatności odbiorcy usług za otrzymaną fakturę, wskazując, że do rozliczeń z odbiorcami stosuje się jednomiesięczne, dwumiesięczne, trzymiesięczne lub sześciomiesięczne okresy obrotowe, a także iż odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki w terminie wskazanym w fakturze, a opóźnienia w zapłacie uprawniają przedsiębiorstwo do naliczania odsetek, wysłania upomnienia i wyznaczenia dodatkowego 14 dniowego terminu zapłaty. Z § 18 ust. 6 uchwały wynika możliwość zaliczania bieżących wpłat na poczet zaległych opłat i odsetek. Takie rozwiązania stoją w sprzeczności z dyspozycją art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. i jako zapisy regulujące zasady płatności stanowią ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a zakładem gospodarki komunalnej, do czego organ, stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie jest upoważniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 5 czerwca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 235/18) orzekł:

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Przyjęta enumeracja pozytywna kwestii przekazanych do określenia regulaminem sprzeciwia się umieszczaniu zapisów, których przedmiot wykracza poza katalog spraw poddanych kompetencji prawodawczej rady gminy. Tym samym odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: III SA/Lu 77/18) wskazał:

Za ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego należy także uznać uregulowania z § 20 i § 22 ust. 4 Regulaminu, w których określono minimalną i maksymalną długość okresu obrotowego, a także minimalny termin płatności za fakturę. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy sposób i terminy wzajemnych rozliczeń między stronami powinny zostać zawarte w umowie, nie zaś w regulaminie mającym charakter aktu generalnego i abstrakcyjnego. Jak słusznie zauważył skarżący, treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem podlega rygorom prawa cywilnego, zaś podmiot zewnętrzny, jakim jest organ podejmujący uchwałę nie ma podstaw prawnych, by wpływać na jej treść.

- § 12. ust. 1 projektu regulaminu

§ 12. 1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci:

1) jeśli nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków lub

2) jeśli wskutek przyłączenia warunki świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne pogorszą się do tego stopnia, że niemożliwe będzie zachowanie minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

2. Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odmówi przyłączenia nieruchomości do sieci zgodnie z ust. 1, jest ono obowiązane przesłać podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do sieci pisemną odmowę wraz z uzasadnieniem. W takim wypadku przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie wydaje warunków przyłączenia do sieci.

W tym przypadku Organ zauważył:

W rozdziale 7 dotyczącym warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych w § 12 ust. 1 projektu regulaminu, Rada Miejska przyjęła, że przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci, jeżeli nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków (pkt. 1) lub jeżeli wskutek przyłączenia warunki świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne pogorszą się do tego stopnia, że niemożliwe będzie zachowanie minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (pkt. 2). Powyższe zapisy, zdaniem organu regulacyjnego, pozostają w sprzeczności z art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z art. 15 ust. 4 w/w ustawy wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Rada Miejska nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci (por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13).

Projekt regulaminu z uwagi na brak określenia warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych nie wypełnia upoważnienia ustawowego. Postanowienia rozdziału 7 nie odnoszą się do warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodno - kanalizacyjnych. Wypełnieniem woli ustawodawcy w zakresie określenia w regulaminie tych warunków technicznych byłoby wskazanie, na jakich zasadach i w jakim trybie takie przyłączenie będzie się odbywać. Przez owe warunki przyłączenia do sieci można rozumieć na przykład kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców, czy też przybliżony termin, w którym owo przyłączenie ma nastąpić. Należy tutaj uwzględnić sposób ustalania warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych, np. poprzez wprowadzenie wymogu w zakresie rodzaju i wielkości rur, określenie przypadków, kiedy odprowadzanie ścieków następuje do istniejących studzienek, a kiedy wymagane jest wybudowanie nowego przyłącza kanalizacji sanitarnej, określenie technicznego przyłączenia do sieci wodociągowej czy innych ściśle technicznych wymogów, z uwzględnieniem np. czynnika geograficznego, klimatycznego itp. Zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) wykonanie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych umożliwia korzystanie z usług świadczonych

przez przedsiębiorstwo wodociągowo — kanalizacyjne. Jest to możliwe, gdy będące w posiadaniu przedsiębiorstwa urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne umożliwiają zapewnienie realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod wymaganym ciśnieniem oraz odprowadzanie ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienie należytej jakości świadczonych usług. W przypadku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wydaje na wniosek inwestora, warunki techniczne przyłączenia określające parametry techniczne wykonania projektowanych robót, warunki odbioru przyłączy oraz warunki zawarcia umowy. Warunki te stanowią podstawę do wykonania projektu przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych sporządzonego przez projektanta z uprawnieniami w specjalności instalacyjnej w odpowiednim zakresie. Powyższe czynności - aby mogły być zgodne z prawem - muszą być podjęte na podstawie warunków technicznych określonych w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Należy mieć na uwadze, że zawarte w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) pkt. 1-9 wyznaczają minimalny, obligatoryjny zakres regulaminu. Pominięcie w regulaminie jednego z jego koniecznych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 19 ust. 5 w/w ustawy, co - jak skonkludował WSA w Opolu w wyroku z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 344/07 - stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu regulacyjnego, przytoczone regulacje w rozdziale 7 nie wypełniają dyspozycji określonej w art. 19 ust. 5 pkt. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z tym przepisem, regulamin powinien określać techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych. W rozumieniu w/w ustawy, zawarty w tym przepisie zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych) po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowo - kanalizacyjnych (por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 26 marca 2014 r. sygn. PN-II.4131.121.2014). W związku z powyższym, w postanowieniach rozdziału 7 regulaminu, Rada Miejska, zdaniem organu regulacyjnego nie ustaliła warunków technicznych umożliwiających dostęp do usług wodociągowo — kanalizacyjnych.

Organ uzasadniając swoje stanowisko pominął kilka istotnych orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Tytułem przykładu pełnomocnik wskazuje na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 lutego 2018 roku (sygn. akt: II SA/Gd 788/17), w którym Sąd wskazał:

Powyższe pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 u.z.z.w., zgodnie z który przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w.), technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 2 pkt 5 u.z.z.w.), a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. **Gmina nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci** (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 425/13, LEX nr 1374586; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r., II SA/OI 452/17, LEX nr 2312916). Wobec tego powyższy zapis regulaminu uznać należało za wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 19 ust. 2 u.z.z.w.

Analogicznie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 maja 2018 roku (sygn. akt: II SA/Gd 71/18), w którym to Sąd zauważył:

W § 24 kwestionowanej uchwały, z naruszeniem postanowień ustawy, Rada Gminy przyjęła, że Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia odbiorcy usług do sieci, wyłącznie jeżeli nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług, w szczególności jeżeli brak jest sieci, Przedsiębiorstwo nie posiada tytułu prawnego do dysponowania siecią lub gdy w wyniku przyłączenia nie zostanie zachowany minimalny poziom świadczenia usług (ust. 1) albo jeżeli przyłączy zostało wykonane bez uzyskania zgody Przedsiębiorstwa bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia do sieci lub umową przyłączeniową (ust. 2).

Powyższe zapisy pozostają w sprzeczności z art. 15 ust. 4 u.z.z.w., zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w.), technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Ol 158/18) wskazał:

Nie ma też podstaw prawnych do wiążącego określania odmowy przyłączenia do sieci (§ 30 ust. 1, 2 i ust. 3 regulaminu) w ramach delegacji z art. 19 ust. 2 pkt 5 u.z.z.w., która zezwala na ustalenie technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Ponadto dopuszczenie w regulaminie odmowy przyłączenia do sieci narusza art. 15 ust. 4 u.z.z.w., zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

W wyroku z dnia 13 września 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 482/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim uzasadnił:

Wadą nieważności dotknięty jest również przepis § 29 uchwały. Wskazać przyjdzie, że zgodnie z art. 19 ust. pkt 4 i 5 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączania do sieci oraz warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Natomiast w myśl art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z treści przytoczonych przepisów wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy określone warunki zostały spełnione. Organ stanowiący nie ma zatem uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Powyższe rozróżnienie ma znaczenie, szczególnie dla odbiorcy usług, który w

wypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 12 września 2018 roku (sygn. akt: IV SA/Po 592/18) orzekł:

*Do kolejnego przekroczenia delegacji ustawowej w ocenie skarżącego doszło w § 31 i § 32 ust. 2 omawianej uchwały. **Jak wynika z § 31 przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli na skutek takiego przyłączenia warunki techniczne pogorszą się do tego stopnia, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług (ust. 1), a także jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług.** Z kolei z § 32 ust. 2 uchwały organ wskazał, że jeżeli "Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" obejmowały również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, to warunkiem przystąpienia do odbioru przyłącza może być wcześniejszy odbiór tych urządzeń. **Sąd wskazuje, że takie regulacje nie znajdują odzwierciedlenia w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. i zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.***

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: II SA/Bk 879/17) orzekł:

*W rozdziale VI zatytułowanym "Techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych" (art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy) w § 22 ust. 1 sformułowano **prawo Eksploatującego do odmowy przyłączenia do sieci w przypadku braku wystarczających mocy produkcyjnych oraz niewystarczających warunków technicznych uniemożliwiających realizację usługi. Jest to regulacja zbędna, bowiem niespełnienie warunków technicznych dezaktualizuje obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego zawarcia umowy o przyłączenie, co wprost wynika z art. 15 ust. 4 ustawy, zaś nieposiadanie wystarczających mocy produkcyjnych jest warunkiem wykluczającym przyłączenie, który wynika ze specyfiki przedsiębiorstwa, a zatem okoliczność ta nie jest w żaden sposób warunkowana treścią regulaminu.***

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 155/18) zauważył:

*W § 24 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, że przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ma prawo odmowy przyłączenia odbiorcy do sieci w przypadku, gdy przyłączy zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami oraz prawo odmowy wydania warunków technicznych, jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada technicznych możliwości przyłączenia, z zastrzeżeniem § 25. Uregulowanie to pozostaje w sprzeczności z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 4 ustawy. Z pierwszego wynika, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym gminy, a z drugiego wynika, że przedsiębiorstwo jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie. **Przedsiębiorstwo ma zatem wyłącznie uprawnienie do wydawania warunków technicznych, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć ustaleniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedynie uprawnienia przedsiębiorstwa. Gmina nie ma zatem kompetencji do określenia jakichkolwiek przesłanek negatywnych odmowy przyłączenia do sieci (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13).***

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 102/18) w uzasadnieniu wskazał:

Zasadnie także Prokurator domagał się stwierdzenie nieważności § 18 zaskarżonej uchwały stanowiącego, iż przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia do sieci:

- osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, wyłącznie w sytuacji, w której nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług, w szczególności jeżeli brak jest sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo

- kanalizacyjne nie posiada tytułu prawnego do dysponowania siecią lub gdy w wyniku przyłączenia nie zostanie zachowany minimalny poziom świadczenia usług (ust. 1);

- jeżeli przyłączy zostało wykonane bez uzyskania zgody przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego lub zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia do sieci lub umową przyłączeniową (ust. 2).

W orzecznictwie bowiem zgodnie się przyjmuje, iż w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. brak jest ustawowego upoważnienia do wskazywania przez gminę sytuacji, w których możliwa jest odmowa przyłączenia do sieci (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2017 r., VIII SA/Wa 399/16, wyroki WSA w Gorzowie Wlkp.: z dnia 21 lutego 2018 r., I SA/Go1134/17, z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Go 1149/17, z dnia 24 stycznia 2018 r., II SA/Go 1113/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., IV SA/Po 1125/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Op 344/07). Podkreślić ponadto należy, iż stosownie do art. 15 ust. 4 u.z.z. w przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Tym samym punktem odniesienia nie może być brak uprzedniej zgody przedsiębiorstwa, czy treść dokumentu określającego warunki przyłączenia oraz umowa jak stanowi § 18 ust. 2 uchwały, ale warunki przyłączenia określone w regulaminie i możliwości techniczne (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r., II SA/OI 452/17).

Z kolei w wyroku z dnia 15 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 104/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim z w uzasadnieniu wskazał: **Sąd podziela również stanowisko skarżącego, iż Rada bez podstawy prawnej przyznała Zakładowi prawo odmowy przyłączenia odbiorcy do sieci w przypadku braku technicznych możliwości świadczenia usług oraz gdy przyłączenie nieruchomości do sieci nie spełnia warunków przyłączenia określonych w regulaminie. W orzecznictwie trafnie wskazano, że taka regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 u.z.z.w., zgodnie z który przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z art. 15 ust. 4 ustawy wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Gmina nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 425/13, CBOSA).**

- **§ 13 projektu regulaminu**

§ 13. Warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza zgodnie z warunkami przyłączenia wydanymi przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

W tym przypadku Organ zauważył:

W § 13 postanowiono, iż warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest uzgodnienie z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej.

Budowa przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego może zostać wykonana w trybie art. 29a lub art. 30 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt. 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a Prawa budowlanego) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt. 20 Prawa budowlanego), do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Ustawodawca określił więc dokumenty niezbędne do wykonania przyłącza.

Skoro więc ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to wskazanie w projekcie regulaminu jako warunku przystąpienia do wykonania przyłącza do sieci - wcześniejsze uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji przyłącza narusza wskazane powyżej przepisy. W wyroku NSA z dnia 17 października 2007 roku (sygn. akt II OSK 1309/07) wskazano, że skoro przepis art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zobowiązuje przedsiębiorstwo wodo - kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzeniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to przedsiębiorstwo to (dostawca usług) nie może uzależnić zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6 ustawy.

Organ dokonując analizy zapisu tego paragrafu, pominął następujące orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

W wyroku z dnia 26 listopada 2014 roku (sygn. akt: II SA/GI 518/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zauważył:

W § 30 ust. 1 i 2 regulaminu Rada Miejska w Pszczynie nałożyła na odbiorcę wymagania związane z przystąpieniem do wykonania robót przyłączeniowych w postaci wcześniejszego uzgodnienia dokumentacji technicznej z Przedsiębiorstwem, w tym projektu i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobu dokonywania przez Przedsiębiorstwo kontroli w tym zakresie. W ocenie składu orzekającego brak jakichkolwiek podstaw ustawowych do nałożenia w regulaminie takich obowiązków.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 30 października 2018 r. (sygn. akt: II SA/OI 613/18) wskazując, iż "Regulacją przekraczającą upoważnienie z art. 19 u.z.z.w. jest również uzależnienie w § 22 ust. 4 Regulaminu przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych od wcześniejszego uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem. Organ nie może modyfikować

rozwiązań ustawowych, w tym kształtować procedury poprzedzającej rozpoczęcie prac budowlanych. Skoro art. 6 ust. 2 u.z.z.w. zobowiązuje przedsiębiorstwo do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzeniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to przedsiębiorstwo to nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6 u.z.z.w.

Z ustawy wynika możliwość wykonania robót przyłączeniowych przez odbiorcę usług we własnym zakresie, nie przewiduje ona natomiast obowiązku uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem."

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 roku (sygn. akt: II SA/OI 452/17) wskazał:

Bezspornie z literalnego brzmienia art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. wynika, że zakresem regulaminu mogą zostać objęte warunki przyłączenia do sieci, a nie tryb wydawania dokumentu określającego takie warunki. Nie mają w związku z tym racji bytu wyszczególnione w tym względzie: § 25 ust. 2, § 26 ust. 1 w zakresie słów: "w terminie 14 dni od otrzymania prawidłowo wypełnionego wniosku, o którym mowa w § 24 wraz z kompletem załączników", oraz w zakresie słów: "w razie braku możliwości podłączenia nieruchomości do sieci, Przedsiębiorstwo w terminie 10 dni od otrzymania wniosku, o którym mowa w § 24, informuje o tym osobę ubiegającą się o podłączenie, wskazując wyraźnie na powody, które uniemożliwiają podłączenie". Nie ma też podstaw prawnych do wiążącego określania trybu wydawania przez przedsiębiorstwo pisemnych uzgodnień dokumentacji technicznej, o czym postanowiono w § 28 ust. 4 regulaminu.

Z kolei w wyroku z dnia 12 września 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 477/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, Sąd zauważył:

Jeżeli natomiast chodzi o zawarty w § 20 ust. 1 uchwały obowiązek pisemnego uzgodnienia z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej, wraz ze sposobem prowadzenia robót i ich kontroli przed przystąpieniem do realizacji budowy przyłącza i sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, to należy zauważyć, że w świetle art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ustawodawca nie wprowadził jakichkolwiek innych obowiązków obarczających podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowej czy też kanalizacyjnej. Należy też zwrócić uwagę, że w art. 6 ust. 2 ustawy wprost przesądzono o braku obowiązku przedkładania jakichkolwiek dodatkowych dokumentów. Do zawarcia umowy wystarczy spełnić wyłącznie dwie przesłanki - techniczną w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalną w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy.

W związku z powyższym § 20 ust. 1 oraz powiązane z nim kolejne ustępy § 20 uchwały naruszają art. 15 ust. 4 u.z.z.w., przez wprowadzenie dodatkowego obowiązku uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej jako warunku wykonania nowego przyłącza odbioru ścieków.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 września 2018 roku (sygn. akt: IV SA/Po 592/18) wskazał:

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miejska w Rogoźnie wydała również w ocenie skarżącego przepis § 29 uchwały.

Jak wynika z ust. 1 powołanego przepisu, warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac, oraz warunków i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposób dokonywania przez Przedsiębiorstwo kontroli robót. Spełnienie powyższych warunków nie jest wymagane, jeżeli przyłączenia do sieci dokonuje przedsiębiorstwo, które wydało "Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" (ust. 2). Z ust. 3 wynika z kolei, że osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, w celu uzyskania pisemnego uzgodnienia, o którym mowa w ust. przedkłada przedsiębiorstwu odpowiednie dokumenty (ust. 3), a przedsiębiorstwo wydaje pisemne uzgodnienie w terminie 14 dni od daty złożenia kompletu dokumentów (ust. 4) Tymczasem w świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienia do wydawania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa w omawianej kwestii. Rada Miejska w Rogoźnie w sposób nieuprawniony rozszerzyła zatem kompetencje przedsiębiorstwa.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: II SA/Go 155/18) orzekł:

Zasadnie Prokurator podniósł w skardze, że § 19 ust. 4 i § 22 ust. 4 uchwały są takiej samej treści, stanowiąc, że warunkiem przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych jest wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem. Wprowadzenie powyższego warunku stanowi nadto przekroczenie kompetencji ustawowej. Zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się do przyłączenia, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieje techniczna możliwość świadczenia usługi. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo jest zobowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która złożyła stosowny wniosek w tym przedmiocie. Zatem nieuzasadnione i sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym jest nałożenie na odbiorcę wymagań określonych w § 19 ust. 4 i § 22 ust. 4 uchwały. Rada zmodyfikowała w ten sposób procedurę poprzedzającą rozpoczęcie robót budowlanych.

Także i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie z dnia 13 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/Rz 1364/17) wskazał:

Po ósme, sprzeczna z art. 19 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 4 ustawy jest treść § 28 ust. 2.

Przepis uchwały zwalniający z obowiązku pisemnego uzgodnienia z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia prac zmierzających do przyłączenia do sieci oraz warunków i sposobów kontroli robót w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo to odpłatnie świadczy osobie ubiegającej się o przyłączenie usługi w tym zakresie, wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 19 ust. 2 ustawy, a ponadto stanowi nieznaną ustawowej podstawy różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o przyłączenie w zależności od tego, czy podejmą decyzję o zawarciu odrębnej umowy o świadczenie usług z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Warunek przyłączenia do sieci w postaci uzgodnienia z przedsiębiorstwem zagadnień technicznych związanych z przyłączeniem musi zostać sformułowany w sposób zbiektywizowany, przewidywalny i kontrolowalny dla podmiotów

zewnątrznych względem przedsiębiorstwa. Wymóg uzgodnienia nie może być natomiast wyłączony tylko dlatego, że określone "usługi" w tym zakresie ma wykonać samo przedsiębiorstwo. Powstaje zresztą zasadnicza wątpliwość, czy takie postanowienia regulaminu - niezależnie od braku podstawy kompetencyjnej do ich wprowadzenia - nie naruszają w sposób niedopuszczalny równowagi kontraktowej i zasad konkurencji rynkowej. Istnieje również poważne i realne zagrożenie, że przedsiębiorstwo będące dysponentem sieci mogłoby - poprzez określony sposób prowadzenia procedury uzgadniania - pośrednio wpływać na decyzje przyszłych odbiorców co do korzystania z usług przedsiębiorstwa zastępujących pisemne uzgodnienie.

W wyroku z dnia 19 marca 2018 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt; II SA/GI 1183/17) zauważył:
*Z naruszeniem prawa sformułowano postanowienia § 21 ust. 2 w części obejmującej zdanie drugie i trzecie ust. 2: "Przedsiębiorstwo wykonuje tę usługę odpłatnie. Przed przystąpieniem do wykonania usługi Przedsiębiorstwo sporządza na własny koszt i przedkłada osobie ubiegającej się o podłączenie szczegółowy wykaz planowanych kosztów". **Upoważnienie ustawowe, zwłaszcza wykładane z uwzględnieniem art. 84 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązek uiszczenia daniny publicznej może wynikać jedynie z ustawy, nie uprawnia rady gminy do przyjmowania regulacji prawnych kreujących tego rodzaju daninę, jaka jest opłata za przyłączenie do sieci.***

- **§ 17 projektu regulaminu**

§ 17. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może zamknąć przyłączy kanalizacyjne w przypadku, gdy jakość wprowadzanych do sieci ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa, w szczególności w ustawie i w wydanych do niej przepisach wykonawczych. Postanowienie to nie narusza innych uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z ustawy.

W tym przypadku Organ zauważył:

W rozdziale 9 dotyczącym sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków powinny znaleźć się zapisy dotyczące tego, jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług.

W rozdziale tym Rada Miejska prawidłowo postanowiła o obowiązku informowania odbiorców usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne o wszelkich przerwach i zakłóceniach w dostawie wody i/lub odbiorze ścieków.

W § 17 projektu regulaminu postanowiono, że „przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne może zamknąć przyłączy kanalizacyjne w przypadku, gdy jakość wprowadzanych do sieci ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa, w szczególności w ustawie i w wydanych do niej przepisach wykonawczych (...)”. Zapis ten stanowi powtórzenie przepisu art. 8 ust. 1 pkt. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W orzecznictwie podkreśla się, że regulowanie przez radę gminy jeszcze raz tego samego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, narusza porządek prawny w stopniu istotnym. Należy bowiem w takiej sytuacji liczyć się z tym, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w

kontekście uchwały (regulaminu), gdzie go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Na pewno nie można stosować takich powtórzeń w celu edukacyjnym, zapewniając adresatom regulaminu wiedzę o całości regulacji w danej sprawie. Funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc nie należy powielać w regulaminach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń. Takie stanowisko zaprezentował WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt II SA/GI 565/08.

Zapis tego paragrafu stanowi de facto powtórzenie art. 6 ust. 1 pkt 3 Ustawy. Jak słusznie zauważył organ regulacyjny Rada Miasta nie jest upoważniona do powtarzania zapisów ustawy w treści regulaminów oraz zasadnie przywołała wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 września 2008 roku (sygn. akt: II SA/GI 565/08).

Jednakże kwestia ta była też rozstrzygana przez inne sądy administracyjne, w których także przesądzono o niedopuszczalności cytowania przepisów aktów wyższego rzędu.

W wyroku z dnia 10 maja 2018 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (sygn. akt: II SA/Sz 282/18) zauważył:

W kolejnym rozdziale VIII - "Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków" - zawarty został § 32, który stanowi jedynie odesłanie do art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: II SA/Bk 879/17) orzekł:

w rozdziale VII zatytułowanym "Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków" w § 27 wskazano na warunki, na jakich Eksploatujący może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne - z odwołaniem się do art. 8 ustawy, co jest zbędne, skoro te przypadki są w tymże art. 8 uregulowane;

Co do kwestii powtórzeń zapisów Ustawy w Regulaminach, bardzo szczegółowo i rozlegle wypowiedziały się w licznych orzeczeniach wojewódzkie sądy administracyjne.

Przykładowo w wyroku z dnia 12 września 2018 roku (sygn. akt: IV SA/Po 592/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zauważył:

Organ wydający zaskarżoną uchwałę dokonał także w niej nieuprawnionych powtórzeń zapisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, modyfikując przy tym ich treść. Taka sytuacja ma miejsce w przepisach § 4 ust. 1 i 2, § 8 ust. 1, § 12, § 13, § 24 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Rada Miejska w Rogoźnie naruszyła tym samym przepisy art. 9a ust. 9 cytowanej wyżej ustawy oraz § 118 w zw. z art. 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Sąd wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i również stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 października 2016 r., IV SA/Po 411/16, CBOSA).

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2018 roku (sygn. akt: VIII SA/Wa 243/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zauważył:

Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. **Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień prawa miejscowego, które wprowadzie odnoszą się do materii wskazanej w cytowanym art. 19 ustawy, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo regulują te same kwestie w sposób odmienny. Należy pamiętać o unormowaniach z § 137 i § 143 rozporządzenia w sprawie "zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którymi w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, umów międzynarodowych i rozporządzeń.**

Należy zauważyć, iż zgodnie z § 118 w związku z § 148 rozporządzenia w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest co do zasady aktem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego jako rażące naruszenie prawa. Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenia regulacji ustawowych naruszają nie tylko wyżej powołane zapisy rozporządzenia, ale także art. 7 i 94 Konstytucji, stanowiąc uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia ustawowego, bądź z przekroczeniem jego granic.

Stanowisko takie zostało zawarte w linii orzeczniczej sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ks 508/02). NSA w wyroku z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90 uznał, że "uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba liczyć się bowiem z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do częściowej lub całkowitej intencji prawodawcy".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 24 maja 2018 roku (sygn. akt: II SA/Sz 217/18) dostrzegł:

Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprowadzie odnoszą się do materii wskazanej w powołanym art. 19 ustawy, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo je modyfikują lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

O opisanych wyżej wadach można mówić w wypadku uregulowań zawartych w § 7, § 10 ust. 1, § 12 ust. 4, § 16 ust. 1, § 17, § 18, § 19, § 20 ust. 1, 3, 4, § 41 regulaminu.

Wymienione paragrafy sprowadzają się w zasadzie do powtórzenia obowiązujących przepisów ustaw, tj. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 6 ust. 1 i 6, art. 27 ust. 1, 4, 5, 6, art. 22 pkt 2, art. 26 ust. 1, art. 27 ust. 1), Kodeksu cywilnego (art. 77 § 1 i art. 3531), a także rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (§ 17 ust. 1, 4, 5, § 18).

Dodać należy, że niektóre z nich zmieniają treść przepisów ustawy, bądź też cytują zapisy ustawowe w niepełnym zakresie, tym samym myląc odbiorców, czy uregulowanie ma charakter ustawowy, czy regulaminowy.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 stycznia 2016 roku (sygn. akt: II SA/OI 1269/15) orzekł:

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10 - dostępne na stronie internetowej - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 roku (sygn. akt: II OSK 1077/09) wskazał:

Niedopuszczalność powtórzeń "zewnętrznych" jest tym bardziej oczywista, że zasady techniki prawodawczej przewidują instytucję odesłań (S. Wronkowska, M. Zieliński: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25).

Powyższe zasady techniki prawodawczej, wyrażone w dziale VI i w dziale V rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie także na gruncie stanowienia przepisów gminnych (por. § 143 tegoż rozporządzenia). Podobne stanowisko prezentował Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310).

W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października

1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).

- **§ 18 projektu regulaminu**

§ 18. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest do wyznaczenia osoby lub osób odpowiedzialnych za obsługę odbiorców usług oraz podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci, w tym informowanie ich o obowiązujących przepisach oraz wynikających z nich prawach i obowiązkach, a także przyjmowania reklamacji, jak również o szczegółowych warunkach zawierania umów, w tym o konieczności przedstawiania dokumentów umożliwiających podpisanie umowy oraz o czasie i miejscu, w którym możliwe jest zawarcie umów.

W tym przypadku Organ zauważył:

Zapis § 18 projektu regulaminu jest niezgodny z art. 19 ust. 5 pkt. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Dyspozycja wynikająca z tego przepisu zobowiązuje radę gminy do określenia standardów obsługi odbiorców usług, w tym sposobów załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Rada Miejska przekroczyła tą delegację z uwagi na ingerencję w sferę organizacyjną przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. Wyznaczenie osoby lub osób odpowiedzialnych za obsługę odbiorców usług jest rzeczą przedsiębiorstwa. W akcie prawa miejscowego należy jedynie zobowiązać przedsiębiorstwo do zachowania pewnych standardów.

- **§ 22 projektu regulaminu**

§ 22. Zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na mocy umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, Gminą Sosnowiec i właściwą jednostką straży pożarnej.

W tym przypadku Organ zauważył:

Warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe zostały uregulowane w rozdziale 11 § 22 - 24 projektu regulaminu. W § 22 stwierdzono, że zapewnienie dostaw wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawartej między gminą, przedsiębiorstwem wodociągowo — kanalizacyjnym i strażą pożarną. W ocenie organu regulacyjnego, trudno sobie wyobrazić sens zawarcia takiej trójstronnej umowy, skoro straż pożarna może korzystać ze wszystkich hydrantów zainstalowanych na sieci wodociągowej. Ilość wody pobranej na cele przeciwpożarowe może być określona dopiero po fakcie ugaszenia pożaru, a ponadto zgodnie z art. 22 pkt. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo — kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą na cele przeciwpożarowe. Ponadto zachodzi obawa, że gdyby umowa o jakiej mowa w § 22 nie została zawarta, to istniałaby podstawa odmowy dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, co niewątpliwie nie ma prawa mieć miejsca (por. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt II SA/GI 1201/17). Zdaniem organu regulacyjnego uzależnienie dostaw wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy jest nieuzasadnione.

Zgodnie z delegacją wynikającą z art. 19 ust. 5 pkt. 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) to regulamin powinien określać warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe, a nie umowa. Z samej istoty celów przeciwpożarowych, dla której wprowadzono odpowiednie przepisy prawa, należy stwierdzić, że nie ma możliwości

uwarunkowania zapewnienia przez gminę (przedsiębiorstwo) dostawy wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy. Obowiązek taki wynika bezpośrednio z w/w ustawy. Ponadto, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt II SA/GI 276/18 podkreśla, że służby korzystające z wody na cele przeciwpożarowe nie są odbiorcami wody w rozumieniu ustawy. W tym miejscu należy przywołać przepis art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1313) zgodnie z którym, strażacy biorący udział w akcji ratowniczej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia akcji, mają prawo do korzystania z dróg, gruntów i zbiorników wodnych państwowych, komunalnych i prywatnych oraz komunalnych i prywatnych ujęć wodnych i środków gaśniczych. Zatem, przepis ten uprawnia strażaków do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych i organizacji społecznych oraz od obywateli. Pomoc ta może polegać na współdziałaniu w realizacji zadań będących w kompetencjach kierującego akcją ratowniczą, udostępnieniu nieruchomości, pojazdów, środków technicznych i innych przedmiotów, a także ujęć wody, środków gaśniczych oraz nieruchomości przydatnych w działaniu ratowniczym albo na bezpośrednim wykonaniu wskazanych czynności. Występuje tu szczególna sytuacja, bowiem odbiorcą świadczeń nie są ani gospodarstwa domowe, ani podmioty prowadzące działalność gospodarczą, lecz sama gmina, gdyż forma dostarczania pomocy w zakresie przeciwpożarowym ma ścisły związek z zadaniami własnymi gminy w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 14 w/w ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Ponadto zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest koordynatorem funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego na obszarze gminy. Gmina może wykonywać zadania w tym zakresie przy pomocy gminnego komendanta ochrony przeciwpożarowej. Organy gminy mogą za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tworzyć własne miejskie straże pożarne oraz inne służby ratownicze. Woda do celów przeciwpożarowych powinna być dostępna przede wszystkim z urzędzeń służących do zaopatrywania w nią ludność, co wynika z § 4 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. z 2009 r., poz. 1030). Dostarczanie wody do hydrantów jest zatem bez wątpienia usługą realizowaną przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne na rzecz społeczności lokalnej, reprezentowanej przez gminę.

Niezależnie od ww. argumentów Organu regulacyjnego należy wskazać, że istnieje szereg orzeczeń, w których analogiczny zapis został zakwestionowany przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne.

Można tutaj wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 120/18):

Za wydany z naruszeniem delegacji ustawowej Sąd uznaje wreszcie § 37 i § 39 Regulaminu. Zgodnie z pierwszym z przepisów "zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy Miastem Gliwice, Przedsiębiorstwem j jednostką straży pożarnej". **Warunkiem dostawy wody na omawiane cele nie jest zawarcie wszak zawarcie umowy, lecz obowiązek ten obciąża Przedsiębiorcę na podstawie przepisu art. 22 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.** Użyte w art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, stanowiące delegację ustawową, określenie "warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe" nie uprawnia do wskazania w regulaminie konieczności zawarcia umowy

pomiędzy Miastem, Przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Warunki te powinny być uregulowane w regulaminie, a nie w umowie o jakiej mowa w zakwestionowanym przepisie uchwały. Należało zatem przyjąć, że przepis ten został statuowany bez upoważnienia ustawowego. Nadto zachodzi obawa, że gdyby umowa o jakiej mowa w tym przepisie nie została zawarta, to istniałaby podstawa odmowy dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, co niewątpliwie byłoby sprzeczne z celami ustawy. Również zatem ten przepis został uchwalony z istotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek z innych niż podane w skardze powodów.

Z kolei w wyroku z dnia 21 marca 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 112/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zauważył:

*Zdaniem sądu administracyjnego, przepis § 27 regulaminu nie mieści się też w pojęciu "warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe". **Organ gminy nie może nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązku zawarcia umowy z gminą jako warunku dostarczania wody na takie cele. Zatem przepis § 27 uchwały, istotnie narusza delegację ustawową, jak i treść art. 22 ust. 2 ustawy, który to przepis stanowi o obciążeniu gminy kosztami dostaw wody na cele przeciwpożarowe.***

Natomiast w wyroku z dnia 28 lutego 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 1148/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zauważył:

***Za wydany z naruszeniem delegacji ustawowej Sąd uznaje wreszcie § 36 Regulaminu. Zgodnie z nim "zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy Gminą i Przedsiębiorstwem (...)"**. Organ wskazał, iż nie sposób z tego przepisu wywodzić, że warunkiem dostawy wody na omawiane cele jest zawarcie umowy. Obowiązek ten obciąża Przedsiębiorcę na podstawie przepisu art. 22 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Umowa, o której mowa w § 36 Regulaminu, określa jedynie sposób dokonywania rozliczeń pomiędzy Przedsiębiorstwem a Gminą. Zwrócić należy uwagę, że na terenie Gminy Tarnowskie Góry nie wszystkie punkty czerpania wody na cele przeciwpożarowe (hydranty) wyposażone są w odpowiednie urządzenia pomiarowe. Przyjęcie zatem omawianej regulacji w Regulaminie pozwala na ułożenie wzajemnych relacji pomiędzy Gminą a Przedsiębiorstwem. Nie przesądza też kwestia ta o opłatach innych, niż wymienione w cytowanym art. 22 pkt 2 ustawy. Użyte w art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, stanowiące delegację ustawową, określenie "warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe" nie uprawnia do wskazania w regulaminie konieczności zawarcia umowy pomiędzy Gminą a Przedsiębiorstwem.*

Natomiast w wyroku z dnia 5 października 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 689/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach orzekł:

*Za wydany z naruszeniem delegacji ustawowej Sąd uznaje wreszcie § 36 i § 40 Regulaminu. Zgodnie z pierwszym z przepisów "zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy gminą, przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym i jednostką straży pożarnej". **Warunkiem dostawy wody na omawiane cele nie jest jednak zawarcie umowy, lecz obowiązek ten obciąża przedsiębiorcę na podstawie przepisu art. 22 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Użyte w art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, stanowiące delegację ustawową, określenie "warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe" nie uprawnia do wskazania w regulaminie konieczności zawarcia umowy pomiędzy gminą, przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Warunki te powinny być uregulowane w regulaminie,***

a nie w umowie o jakiej mowa w zakwestionowanym przepisie uchwały. Należało zatem przyjąć, że przepis ten został statuowany bez upoważnienia ustawowego. Nadto zachodzi obawa, że gdyby umowa o jakiej mowa w tym przepisie nie została zawarta, to istniałaby podstawa odmowy dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, co niewątpliwie byłoby sprzeczne z celami ustawy. Również zatem ten przepis został uchwalony z istotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek z innych niż podane w skardze powodów.

Z kolei w wyroku z dnia 2 lipca 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 337/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zauważył:

Naruszono także art. 19 ust. 2 pkt 9 i art. 22 pkt 2 ww. ustawy, poprzez wskazanie w § 46 Regulaminu, iż zapewnienie oraz warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe reguluje umowa zawierana pomiędzy Gminą, Przedsiębiorstwem i jednostką Straży Pożarnej. Przepisy przywołanej ustawy wyraźnie wskazują w art. 22 pkt 2, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą na cele przeciwpożarowe. Konieczność "zapewnienia" dostarczania wody na te cele wynika z ustawy, a nie z regulaminu, który może określać jedynie "warunki" (art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy). Zapis Regulaminu i wydana na tej podstawie umowa, nie mogą modyfikować regulacji ustawowej.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 30 października 2018 roku (sygn. akt: II SA/OI 613/18) zauważył:

Wadliwa jest regulacja zawarta w § 30 Regulaminu stanowiącym, że zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawartej z gminą Pieniężno - "...". Jak słusznie zauważył skarżący, trudno zrozumieć sens zawarcia takiej umowy, skoro straż pożarna może korzystać z hydrantów zainstalowanych na sieci wodociągowej (§ 29 Regulaminu), ilość wody pobranej na cele przeciwpożarowe może być określona dopiero po fakcie ugaszenia pożaru (nie da się przewidzieć ani ilości pożarów, ani ilości zużytej wody), a zgodnie z art. 22 pkt 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo obciąża gminę za wodę zużytą na cele przeciwpożarowe na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 listopada 2018 roku (sygn. akt: II SA/GI 727/18) orzekł:

Za wydany z naruszeniem delegacji ustawowej Sąd uznał też § 41 i § 40 Regulaminu. **Zgodnie z pierwszym z tych przepisów "zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy gminą, Przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej". Tym samym warunkiem dostawy wody na omawiane cele nie jest zawarcie umowy, lecz obowiązek ten obciąża przedsiębiorcę na podstawie przepisu art. 22 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Użyte w art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, stanowiącym delegację ustawową, określenie "warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe" nie uprawnia do wskazania w regulaminie konieczności zawarcia umowy pomiędzy gminą, przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Warunki te powinny być uregulowane w regulaminie, a nie w umowie o jakiej mowa w zakwestionowanym przepisie uchwały. Należało zatem przyjąć, że przepis ten został statuowany bez upoważnienia ustawowego. Nadto zachodzi obawa, że gdyby umowa o jakiej mowa w tym przepisie nie została zawarta, to istniałaby podstawa odmowy dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, co niewątpliwie byłoby sprzeczne z celami ustawy. Również zatem ten**

przepis został uchwalony z istotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek z innych niż podane w skardze powodów.

Wobec powyższego wnoszę o to by przy dokonywaniu zmiany projektu Regulaminu – do czego obliguję Radę Miasta negatywna opinia Organu regulacyjnego – wziąć pod uwagę nie tylko treść ww. opinii ale także zastrzeżenia podniesione przez pełnomocnika AMP w treści niniejszego pisma.

Działanie takie jest bowiem uzasadnione przysługującym AMP prawem do zaskarżenia ww. uchwały w razie uznania, iż nie jest ona zgodna z prawem – przy czym w razie dokonania takiego zaskarżenia sądy administracyjne będą brały pod uwagę zgodność podjętej uchwały z przepisami prawa, a nie jedynie opinię Organu regulacyjnego.

Innymi słowy usunięcie z projektu regulaminu jedynie postanowień zakwestionowanych przez Organ regulacyjny, przy pozostawieniu innych postanowień niezgodnych z przepisami prawa – oczywiście nie spowoduje powstania zgodnego z prawem regulaminu.



Mariusz Kamyk
Radca Prawny

Załączniki:

- pełnomocnictwo, wraz z opłatą skarbową,
- odpis z KRS,
- norma PN-ISO 5667-10:1997